



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

O Controlo Administrativo do Uso Turístico

O Alojamento Local em Lisboa

Vanessa Filomena Monteiro Clemente

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade de Direito Administrativo e Administração Pública

2019



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

O Controlo Administrativo do Uso Turístico

O Alojamento Local em Lisboa

Vanessa Filomena Monteiro Clemente

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade de Direito Administrativo e Administração Pública

Dissertação orientada pelo Professor Doutor Cláudio Ramos Monteiro

2019

*À minha família, sobretudo,
à minha mãe Eva e à minha irmã Ana,
sem as quais tudo isto teria sido mais árduo.*

RESUMO: A simplificação foi a palavra de ordem das últimas décadas no que concerne às operações urbanísticas, mais concretamente, no respetivo controlo prévio. O paradigma do controlo da Administração mudou drasticamente de expoente, se antes tínhamos um controlo concentrado na vertente preventiva hoje ele está centralizado numa perspetiva subsequente, concretizada por um modelo resumido à fiscalização. Esta mudança de paradigma afetou entre outros, o procedimento de licenciamento dos empreendimentos turísticos tornando-os mais simples, onde se investiu numa maior responsabilidade dos particulares bem como numa melhor fiscalização pública. Entre os desejos de agilização e compilação de diplomas legais, podemos encontrar no regime dos empreendimentos turísticos a consagração de uma nova figura denominada por alojamento local. O alojamento local surge num cenário de controlo administrativo descomplicado, onde se vivia a necessidade de acolher as práticas que tinham como objeto as prestações de alojamento temporário à margem da lei. Nos dias de hoje, o alojamento local é uma questão muito debatida, não só pela evolução turismo o que, consequentemente aumentou o volume deste tipo de alojamento em Lisboa, nomeadamente nos centros históricos, mas também pelas dúvidas que se colocam quanto às condições que se exigem para a instalação deste tipo de alojamento. Como sabemos, mesmo estabelecida a agilização dos licenciamentos para a instalação dos empreendimentos turísticos, ainda é necessária a observação da autorização de utilização ou título de utilização válido que estabeleça o uso turístico e, muito embora o alojamento local esteja previsto desde sempre neste regime a verdade é que mereceu desde então, um tratamento díspar o que resultou numa autonomização da figura. Esta dissertação servirá precisamente para compreendemos a evolução dos modelos de controlo administrativo face ao uso turístico e o impacto da simplificação tanto no regime jurídico da urbanização e edificação como no regime jurídico dos empreendimentos turísticos. Além disso abordaremos de forma exaustiva a problemática do uso turístico e uso habitacional no âmbito do alojamento local percorrendo de modo geral o respetivo regime jurídico que, por sua vez, se encontra intimamente ligada àqueles dois regimes já referidos.

PALAVRAS-CHAVE: controlo prévio; simplificação procedimental; uso turístico; empreendimentos turísticos; alojamento local; uso habitacional.

ABSTRACT: Simplification has been the word of order of the last decades concerning urban operations, more specifically, in their previous control. The Administration control paradigm has changed dramatically from exponent, if before we had a concerted control in the preventive strand in the preventive section today it is centred on a subsequent perspective, implemented by a model summered in the supervision, achieved by a model summered in the supervision. This paradigm shift has affected, among others, the licensing procedure for tourism developments making them simpler, where it has invested in a greater responsibility of individuals as well as better public oversight. Among the desires of streamlining and compiling legal diplomas, we can find in the regime of tourist ventures the consecration of a new figure called local accommodation. The local accommodation appears in a scenario of uncomplicated administrative control, where the need to accommodate the practices which had as their object the provision of temporary accommodation to the margins of the law. Nowadays, local accommodation is a very debated issue, not only by tourism developments which, consequently, has increased the volume of this type of accommodation in Lisbon, particularly in the historical centres, but also by the doubts that arise as to the conditions that are required for the installation of this type of accommodation. As we know, even established the streamlining of licensing in order to install tourism enterprises, it is still necessary to observe the valid use permit or title of use which establishes the touristic use and, although the local accommodation is always foreseen in this regime, the truth is that it deserved since them, a treatment that resulted in an empowerment of the figure. This dissertate will serve precisely to understand the evolution of the models of administrative control in relation to the tourist use and the impact of simplification on both, legal regime of urbanization and building and the legal regime of tourism developments. In addition, we will address in an exhaustive way the problem of tourist uses and housing use in the area of the local accommodation with a general overview of the respective legal regime, which is turn is closely linked two to those two schemes already mentioned.

KEYWORDS: Previous control; Procedural simplification; Tourist use; Tourist developments; Temporary accommodation; Housing use.

Lista de siglas e abreviaturas

AT – Autoridade Tributária

CC – Código Civil

CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado

CPA – Código de procedimento administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

IRS – Imposto Rendimento Singular

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

NRAU – Novo Regime de Arrendamento Urbano

PDM – Plano Diretor Municipal

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

RJET – Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos

RJAL – Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TP – Turismo de Portugal

TRL – Tribunal da Relação de Lisboa

Índice

Introdução.....	1
1. Controlo Prévio.....	3
1.1.O passo histórico até à simplificação do controlo prévio	4
1.2.A modalidade comunicação prévia.....	11
1.2.1. Crítica.....	13
1.3.O ato administrativo na comunicação prévia.....	16
2. O controlo do uso turístico.....	19
2.1.A medida dos licenciamentos turísticos mais simples – Simplex +	19
2.1.1. Alteração para uso turístico	21
3. O Regime Jurídico Empreendimentos Turísticos	22
3.1.As alterações introduzidas pelo novo RJET	23
3.2.O alojamento local no RJET	26
4. O Alojamento Local.....	26
4.1.Definição.....	26
4.2.Como lida a Europa com o alojamento local	27
4.3. O arrendamento urbano vs. O alojamento local.....	34
4.4.Enquadramento legal do alojamento local.....	35
4.4.1. O Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto	37
4.5.Requisitos de funcionamento	38
4.5.1. Condições gerais e segurança	39
4.5.2. Modalidades e capacidade	40
4.5.3. Enquadramento fiscal e regime de tributação.....	41
4.5.4. Cancelamento do registo.....	44
4.5.5. Fiscalização.....	44
4.6.Crítica à autonomização da figura do alojamento local.....	46
4.7.A relevância do uso no alojamento local	48
4.7.1. A desordem do uso habitação e do uso turismo.....	49
4.7.2. A problemática do uso habitacional e o alojamento local	51
4.8.O Plano Diretor Municipal.....	55
4.9.Restrições ao alojamento local: áreas de suspensão	58
5. A gentrificação: a perda da autenticidade das cidades.....	60
Conclusão.....	68

Referências Bibliográficas.....	74
--	-----------

Introdução

Nas últimas décadas temos assistido a várias mudanças no paradigma da Administração Pública em geral e como tal no direito do urbanismo. A necessidade de simplificar e desburocratizar os procedimentos de controlo prévio surgiu não só, por influência do cenário europeu que se vivia mas também, pela exigência de compatibilizar os interesses públicos com a eficiência administrativa que não se via materializada devido à morosidade dos procedimentos e à incongruência que, por vezes, resultava de certos diplomas legais, como por exemplo, os que versavam sobre o controlo das operações urbanísticas. Com efeito, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação entrou em vigor e corporizou a tão desejada simplificação numa época em que as responsabilidades públicas quanto ao ordenamento do território também ganhava outro esplendor. Mais tarde, além do RJUE, outros regimes com a mesma determinação brotaram a fim de compilar e agilizar concretizando por conseguinte, os programas de simplificação nacionais. Neste cenário surge o Regime Jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos que não se ficou apenas pela compilação de normas que já existiam, em diplomas dispersos, sobre esta matéria introduzindo assim algumas novidades. Tanto o RJUE como o RJET procuraram a realização da simplificação procedimental através da concretização de um controlo prévio desvigoroso face ao anterior paradigma administrativo de controlo das operações urbanísticas, instituindo ainda, para compensar uma fiscalização intransigente. Neste sentido ambos os regimes propuseram-se a harmonizar o tratamento das respetivas matérias, no caso do RJUE sobre a urbanização e edificação e o RJET sobre os empreendimentos turísticos.

O RJET além de se comprometer com aqueles fins (simplificar, compilar e harmonizar) também inovou. Entre as suas novidades surge a figura do alojamento local. O alojamento local originalmente foi acolhido por este regime, no entanto, o seu tratamento sempre foi distinto, de tal modo que mais tarde observou-se a sua autonomização criando-se um diploma próprio para o alojamento local. Desde cedo que esta figura é controvertida, não só pela questão de se inserir no regime que versa sobre os empreendimentos turísticos que por sua vez não reconhece o alojamento local como tal, mas também pelo facto de o alojamento local ganhar total autonomia face ao RJET, tornando-se hoje um tema muito discutido. Várias são as questões que se levantam quanto ao tratamento adotado para este tipo de alojamento inclusivamente o tipo de uso

a que ele deve obedecer visto que a lei nada refere sobre o tipo de uso em concreto mas apenas sobre a autorização de utilização ou título utilização válido do imóvel resultando isso numa falta de controlo que à partida parece intencional.

Com efeito, nesta dissertação além de abordarmos a temática do controlo prévio e da sua evolução quanto às operações urbanísticas previstas hoje no RJUE, trataremos sobretudo da figura da comunicação prévia por se mostrar presente nos diplomas mais significativos para a nossa análise: RJUE, RJET e RJAL. Pelos vínculos entre o RJEU e o RJET e a figura do alojamento local, o RJET será também alvo da nossa análise onde abordaremos as diferenças de tratamento dos empreendimentos turísticos e alojamento local. Além disto, ocupar-nos-emos da figura do alojamento local e da sua evolução, hoje regulada num regime próprio mas originalmente apenas prevista no RJET, analisando as dúvidas que hoje são regularmente debatidas no âmbito dos usos principalmente nas explorações do alojamento local nas frações autónomas questionando-se a compatibilidade da atividade com o uso.

Por fim, abordaremos a problemática que resulta do crescimento exponencial do turismo em Lisboa, com especial incidência nos centros históricos, onde o alojamento local tem vindo a ser declarado como principal contributo para o aumento do desalojamento e ainda para o aumento dos valores dos imóveis emergindo daqui, o fenómeno da gentrificação. Como tal, nesta dissertação propomo-nos a clarificar as várias questões que incidem sobre esta temática, sem nunca esquecer o panorama prático do que hoje se passa com o alojamento local em Lisboa bem como as medidas apresentadas pela Administração para solucionar o problema.

1. O controlo prévio

O controlo preventivo faz parte das incumbências do poder público e daqui se extrai, que a função jurídica deste contempla o exercício de se fazerem cumprir as diretrizes impostas legalmente, garantindo assim a ordem entre os interesses em causa. O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/1999, de 16 de dezembro dá conta da regulamentação desta matéria no que concerne às operações urbanísticas¹, nomeadamente no seu artigo 4.º onde apresenta três espécies de controlo prévio quanto à realização de operações urbanísticas, a saber: a licença, a comunicação prévia e a autorização de utilização. As operações urbanísticas sujeitas à licença são *as operações de loteamento; as obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por operação de loteamento; as obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor; as obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como de imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação; obras de reconstrução das quais resulte um aumento da altura da fachada ou do número de pisos; as obras de demolição das edificações que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução; as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública, sem prejuízo do disposto em legislação especial; operações urbanísticas das quais resulte a remoção de azulejos de fachada, independentemente da sua confrontação com a via pública ou logradouros; e ainda as demais operações urbanísticas que não estejam sujeitas a comunicação prévia ou isentas de controlo prévio.* Sujeitas ao procedimento de autorização prévia estão as operações urbanísticas *dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos.* E por último, submetidas ao procedimento da comunicação prévia encontram-se as operações urbanísticas que visem: *as obras de reconstrução das quais não resulte um aumento da altura da fachada ou do número de pisos; as obras de urbanização e os trabalhos de*

¹ De acordo com o artigo 2.º alínea j) do RJUE, entende-se por operações urbanísticas: “Operações urbanísticas», as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água;”

remodelação de terrenos em área abrangida por operação de loteamento; as obras de construção, de alteração ou de ampliação em área abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor; as obras de construção, de alteração ou de ampliação em zona urbana consolidada que respeitem os planos municipais ou intermunicipais e das quais não resulte edificação com cércea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificada do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e para outro lado; por fim, a edificação de piscinas associadas a edificação principal, as operações urbanísticas precedidas de informação prévia favorável, nos termos dos n.º 2 e 3 do artigo 14.º.

Aliado a estes procedimentos de controlo preventivo e a fim de concretizar a gestão urbanística dentro dos possíveis recursos públicos, incididos nos últimos anos no incentivo do investimento privado, temos ainda os instrumentos de gestão territorial que por sua vez, são a ponte entre os particulares e os municípios onde se é possível assegurar o cumprimento das normas urbanísticas de uso, ocupação e transformação do solo que vão de encontro à coesão territorial e a uma gestão coerente do modelo de ordenamento do território concretizando, por conseguinte, o princípio da sustentabilidade territorial.

1.1. O passo histórico até à simplificação do controlo prévio

Inicialmente, os modelos de controlo prévio estavam previstos nos avulsos diplomas como o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de novembro e o Decreto-Lei n.º 448/91, de 20 de novembro, o primeiro sobre o regime de obras particulares e o segundo sobre as operações e loteamento de obras de urbanização que regulavam o direito do urbanismo. Estes dois regimes, por vezes incongruentes, aliados a um procedimento administrativo carateristicamente intrincado não alcançavam os interesses dos particulares, o que muitas vezes pervertia os princípios organizativos e funcionais da Administração constitucionalmente previstos no artigo 267.º da CRP. Mais tarde com o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro surgiu e agrupou aqueles dois diplomas anteriormente referidos, demonstrando para além de uma clara vontade de compilar os documentos relevantes para o direito do urbanismo ampliando o seu âmbito² e

² Além de revogar aqueles dois diplomas avulsos o RJUE também revogou a Lei n.º 92/1995, de 9 de Maio sobre as medidas de tutela da legalidade urbanística e as normas do Regulamento Geral das Edificações Urbanas vulgo RGEU. O RJUE estabeleceu além dos conceitos de operações urbanísticas, as

afirmando a mudança de paradigma de administração onde o procedimento administrativo outrora definido pela sua complexidade que ultrapassava “*largamente os limites do razoável*” “*impondo um sacrifício desproporcional (...) aos direitos e interesses dos particulares*”³. Com efeito, o RJUE além de diminuir a intensidade do controlo prévio comparativamente ao passado, instituiu o “*princípio de universalidade no controlo prévio das operações urbanísticas*”⁴.

Antes do RJUE, os diplomas que serviam os temas das obras de construção e do respetivo licenciamento eram o Regulamento Geral de Edificações Urbanas, vulgo RGEU, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38382, de 7 de agosto de 1951 e o Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de abril que por sua vez versava sobre o procedimento de licenciamento. O RGEU na sua essencialidade regulava tecnicamente as construções e ambos os diplomas estavam sujeitos a licença municipal. Porém era o RGEU que conferia aos municípios o poder regulamentar que por sua vez era concretizado pelos Regulamentos Municipais das Edificações Urbanas. A câmara por sua vez exonerava-se de uma verificação detalhada das técnicas de construção porque as responsabilidades relativas à não observância do cumprimento das normas técnicas de construção impostas assim como dos regulamentos aplicáveis recaiam sobre os autores do projeto que por sua vez assinavam uma declaração, que seguia junto ao requerimento de licença, onde aqueles garantiam conhecer e cumprir as regras aplicáveis⁵. Neste sentido retiramos que a Administração Pública, antes do RJUE, exercia o seu controlo prévio através de uma modelo legal denominado por licença de construção que era “*um instrumento jurídico multifacetado*”⁶. Sobre este modelo, longas e fervorosas eram as

operações de loteamento, os vários tipos de obras (construção, reconstrução, alteração, ampliação, conservação, demolição, urbanização e as de escassa relevância urbanística), os trabalhos de remodelação dos terrenos e ainda zonas urbanas consolidadas. Atribuiu ao município poderes para regulamentar sobre a isenção de licença quanto à realização de obras com menor relevância urbanística. A autorização é agora uma forma simplificada de controlo prévio aplicando-se a estes o deferimento tácito o que possibilita prosseguir a pretensão do privado (seja iniciar a obra ou a utilização) após pagamento das taxas inerentes.

³ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro

⁴ Cfr. ANDRÉ FOLQUE “*Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*”, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, Ob. Cit, pp 39.

⁵ Cfr. SOFIA ABREU – “Obras de Construção e o seu Licenciamento” in “*Direito do Urbanismo*”, Diogo Freitas do Amaral, 1ª edição, 1989, pp. 424

⁶ De acordo com DIOGO FREITAS DO AMARAL, sobre a evolução histórica do anterior regime de licenciamento das obras particulares, tudo se iniciou com a liberdade de edificar, seguiu-se a polícia das edificações que tinham como fim prevenir o perigo, mais tarde criou-se a preocupação com a qualidade que por sua vez versava sobre questões de estética, paisagem, espaços verdes e ainda proteção de valores culturais e finalmente, a licença de construção que se preocupava com todas estas questões indo ao encontro de uma verdadeira política urbanística e ordenamento do território. “*Direito do Urbanismo (Sumários)*”, Lisboa, 1992, Ob. Cit, pp.126

discussões doutrinárias sobre a sua natureza jurídica visto que, havia quem defendesse que esta licença constituía uma autorização administrativa⁷, enquanto outros afirmavam que estaríamos perante um ato constitutivo⁸, contudo a verdade é que a génese desta licença redundava sempre aos poderes inerentes à propriedade privada através do *ius aedificandi*⁹. No entanto com a entrada em vigor do RJUE, nenhum destes entendimentos foi adotado visto que este diploma previu as duas modalidades – autorização e licença – para o controlo prévio das operações urbanísticas.

Na primeira versão do RJUE a autorização e a licença distinguiam-se de acordo com o tipo de operação e com o instrumento territorial vigente podendo este ser mais ou menos denso. Com efeito a autorização era um ato de controlo para as situações em que os preceitos e critérios de avaliação do projeto estivessem estabelecidos satisfatoriamente de forma a vincular também o poder da avaliação que encontrava-se entregue ao município. Ao passo que a licença caracterizava-se como um ato de controlo prévio mais intenso na medida em que não havia tanta concretização dos critérios e regras de avaliação dos projetos por parte da Administração, resultando daqui uma grande margem de discricionariedade.

Pouco tempo após desta acreditada novação, o RJUE sofre umas pequenas alterações inseridas pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho que vieram adequar o âmbito de aplicação, diminuindo-o no que toca à autorização¹⁰ aproximando assim o controlo de autorização que pressupunha a desnecessidade da avaliação dos projetos por parte do poder administrativo local do procedimento de licença na medida em que aditou o elenco dos fundamentos de indeferimento da autorização na fase de apreciação municipal.

Entretanto, com a introdução da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, assistimos a novas mudanças mais significativas, fruto de um programa levado a cabo por políticas

⁷ Neste sentido MARCELLO CAETANO. *Manual de direito administrativo*, reimpressão. Coimbra: Almedina, 2010. Vol. 1. Pág. 469 a 460

⁸ ROGÉRIO SOARES, ob. cit., p. 116; FERNANDA PAULA OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES, “A Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística”, in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, nº 1, 1999, p.2

⁹ Precisamente neste âmbito é que aquela discussão se colocava, de um lado havia o entendimento de que o *ius aedificandi* era um elemento substancial do direito de propriedade consubstanciando-se a natureza na autorização. Do outro lado havia um entendimento no qual o *ius aedificandi* acresce ao direito de propriedade e como tal a natureza do controlo preventivo das operações tinha carácter constitutivo, uma verdadeira licença. Recordamos que esta distinção tinha em vista além da celeridade do sistema de controlo, distribuir as responsabilidades entre Administração e particulares, inerentes ao funcionamento do próprio sistema.

¹⁰ O procedimento onde o direito subjetivo do particular estava mais salvaguardado uma vez que se encontrava melhor definido o que diminui a possibilidade de apreciações discricionária pela Administração.

públicas, conhecido por SIMPLEX orientado por fins que visavam em linhas gerais, diminuir a intensidade dos controlos previamente realizados às operações urbanísticas, delineando uma estratégia que se pautava pela inovação e simplificação. As alterações introduzidas no âmbito deste programa tratavam de uma simplificação procedimental que se traduziu numa diminuição do controlo prévio a montante do fortalecimento da fiscalização dos municípios. Além disso as obras de escassa relevância urbanística tal como as obras de conservação e alteração interior dos edifícios ou frações ficaram isentas de controlo prévio e de comunicação prévia. Quanto à lógica dos procedimentos de controlo prévio também modificou elegendo o licenciamento como regra das operações urbanísticas excetuando-se nos casos de isenção. Esta última levou à diminuição do leque operativo do procedimento de autorização¹¹ ficando confinada à utilização dos edifícios e frações autónomas bem como as respetivas alterações de utilização. Neste sentido aquelas operações urbanísticas onde as condições e as regras estavam satisfatoriamente definidas¹² tinham agora que ser concretizadas através do procedimento da comunicação prévia.

Após estas alterações significativas principalmente para a figura da comunicação prévia enquanto “substituta” da autorização, o Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março protagonizou mais uma mudança no RJUE que pretendeu densificar e difundir a intenção simplificadora reconhecida pelos seus resultados positivos, de acordo com a leitura do preâmbulo. Com efeito a comunicação prévia passou a ser o procedimento correto para aquelas operações anteriormente sujeitas a autorização, ao passo que, as operações que estavam sujeitas ao procedimento de comunicação prévia transferiram-se para o elenco das operações isentas de controlo prévio¹³, alargando-se como tal o âmbito de aplicação das situações que se encontram isentas. A comunicação prévia passa a ser destacada como procedimento supletivo, ou seja, todas as operações que não se encontram sujeitas à isenção de controlo, ao procedimento de licença ou ao de autorização ficam submetidas àquela. Estas alterações convergiram de forma coerente com a reforma de 2007 que também ressoava dos ditames de outros países europeus¹⁴.

¹¹ Artigo 4º n.º 4 e artigo 62º do RJUE.

¹² Podiam estar densificadas, por hipótese, nos instrumentos de gestão territorial ou até mesmo por atos administrativos que tivessem como objeto uma certa operação ou uma informação prévia.

¹³ Não nos isentamos de esclarecer que, muito embora as operações urbanísticas sejam isentas de controlo prévio tal como previstas no artigo 6.º do RJUE, é imperativo o cumprimento das normas legais e dos regulamentos (instrumentos de gestão territorial) estando também sujeitas ao controlo sucessivo.

¹⁴ Estas medidas também se fizeram sentir na Alemanha com algumas especificidades consoante os estados federados, conhecidos por “Länder”, mas de um modo geral o anterior sistema suportado por procedimentos tradicionais foram substituídos por procedimentos de comunicação prévia sendo que em

Em 2014, podemos notar substanciais alterações ao cenário legislativo que envolvia em *lato sensu* a política de ordenamento do território e de urbanismo. A Lei n.º 31/2014, de 30 de maio¹⁵ definiu as novas bases gerais da política pública dos solos, de ordenamento do território e de urbanismo e antecedeu à edição do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio que estabelece, por sua vez, o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime do uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial e tendo como finalidade desenvolver a política pública dos solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Esta alteração levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro propôs assim, a nível municipal, um plano programático e estratégico que tenha como base conhecimentos prévios dos terrenos e dos usos assim como as respetivas especificidades, garantindo uma reação, por via do regime da comunicação prévia, ao impulsionador urbanístico agregada às normas que devem ser cumpridas para proporcionar a operação de forma eficaz.

Depois de demonstradas e explicadas as alterações legislativas realizadas relevantes para a análise do controlo prévio cabe-nos fazer algumas considerações.

Observando as alterações realizadas ao RJUE, verificamos que o controlo realizado inicialmente tinha por base uma licença – podendo esta ser de construção, habitação ou utilização – em que o Estado interferia nesta atividade por motivos essencialmente ligados à segurança, estética e sanidade através da verificação do cumprimento das regras urbanísticas¹⁶. O controlo efetuado, através destas formas de licença, tinha natureza policial sendo que, a defesa desta ideia estava acompanhada da jurisprudência¹⁷ e dos demais autores¹⁸. Precisamente por via do entendimento da natureza policial das licenças, as consequências que se retiravam do não cumprimento

alguns estados adotou-se a mera comunicação prévia, procedimentos estes que não versam sobre um controlo prévio. Em Itália desde 1990 que a lei que regula o procedimento administrativo tinha resignado a autorização administrativa em prol do procedimento da comunicação de início de atividade espelhando assim algumas medidas mais simplificadoras que foram ao encontro da vontade europeia. Espanha, por sua vez também procedeu à introdução da figura da comunicação como alternativa à *licencia urbanística*.

¹⁵ Revogando assim a Lei n.º 48/1998, de 11 de agosto onde eram estabelecidas as bases da política do ordenamento do território e urbanismo.

¹⁶ Cfr. CLÁUDIO MONTEIRO, “*A fiscalização Municipal das Operações Urbanísticas*”, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Volume IV, Coimbra Editora, 2010, p. 419-420.

¹⁷ Cfr. Acórdão do STA de 11 de Dezembro de 1964, processo n.º 006806, relator: Furtado dos Santos que considerou: “os licenciamentos de construção são de natureza policial, incumbindo às Câmaras Municipais assegurar os interesses gerais e prevenir os danos sociais, especialmente os referentes à segurança, salubridade e estética das edificações e a observância dos planos de urbanização”.

¹⁸ Entre eles JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, Danubio, 1982, p.250.

das normas inerentes à autorização passavam pela suspensão temporária ou definitiva da atividade que fora licenciada.

Atualmente, esta opinião foi abandonada e vários fenómenos contribuíram para isso. Das alterações que retratamos, extraímos desde logo uma clara mudança no paradigma do Estado levado a cabo pelo princípio da autoridade pública, para um outro ao qual podemos chamar, autorresponsabilidade dos particulares¹⁹ ou “privatização das responsabilidades públicas”²⁰.

Todos estes ventos que sopravam a favor da mudança em Portugal foram também influenciados pelo que se passava a nível europeu. Na Europa esta mudança já se sentia nos anos 80 não só porque se vivia situações idênticas no que toca às preocupações urbanísticas mas também porque as preocupações estaduais são carateristicamente mutáveis e como tal a mudança foi uma consequência inevitável dessa mesma mutação. O Estado assume assim um propósito, no que toca ao urbanismo, no qual estão consideradas fatores ambientais e socioeconómicos que se encontram estabelecidos nos instrumentos de planeamento do território. Instrumentos estes onde o Estado acomoda o modelo de ocupação, uso e transformação dos solos mais conveniente ponderando aqueles fatores anteriormente abordados²¹. Os particulares foram empurrados para, em nome próprio, partirem para a defesa dos seus interesses e direitos assumindo desde logo as suas responsabilidades perante o Estado. É a partir daqui que, uma atenção sobre várias questões, nomeadamente ambientais, cresce para defesa da qualidade de vida dos cidadãos o que por sua vez obriga igualmente o Estado a ponderar todos os interesses em causa, mesmo que distintos fins abarquem, assumindo assim, a propensão legislativa do controlo preventivo da legalidade das atuações privadas.

¹⁹ Nas palavras de FERNANDA PAULA OLIVEIRA observa-se “a substituição do princípio da autoridade pública pelo princípio da autorresponsabilização dos particulares: em vez de mecanismos de controlo assentes em procedimentos de autorização administrativa, criam-se formas de controlo prévio da responsabilidade dos próprios interessados em desenvolver a atividade que tem algum potencial de risco e cujo o desenvolvimento se mantém, por isso, dependente da observância de requisitos fixados na lei” Cfr. Fernanda Paula Oliveira, Mais uma alteração Pág.20

²⁰ PEDRO COSTA GONÇALVES, Simplificação Procedimental e Controlo Prévio das Operações Urbanísticas, in I Jornadas Luso-Espanholas de Urbanismo, Prof. Doutor Fernando Alves Correia (coord.), CEDOUA|FDUC|APDU|AEDU|RDU, Almedina, Coimbra, 2008, p.79.

²¹ Neste sentido CLÁUDIO MONTEIRO, “A fiscalização...”, cit., p.422 e 423. Refere ainda o autor que “O controlo exercido pela Administração sobre as construções urbanas assume-se, assim, como uma verdadeira função pública, de adequação das mesmas exigências do modelo de ocupação, uso e transformação dos solos contido nos instrumentos de planeamento físico do território. Daí que se possa afirmar que atividade administrativa de controlo da edificação e uso dos solos vise, não já a defesa da ordem pública e a garantia da propriedade, fins a que normalmente estão associados, os poderes administrativos de natureza policial, mas antes a execução de instrumentos de planeamento urbanístico.”.

Porém, ainda que clarificada seja a ideia da privatização das responsabilidades levando a um decrescimento do controlo público por intermédio da diminuição da regulação, não podemos afirmar, sem mais, que o Estado se eximiu dos seus deveres de controlo aliás esta privatização nas palavras de PEDRO COSTA GONÇALVES: “reduziu as responsabilidades públicas, mas não eliminou o papel e as funções do Estado, que, no mínimo, passou a ter a missão de gerir as consequências da privatização. Se é verdade que dele resultou a deslocação para o sector privado de muitas tarefas públicas tradicionais, revela-se também inquestionável que esse processo fica ainda associado ao aparecimento de novas tarefas públicas do Estado: regulação e supervisão das actuações privadas”²². No novo panorama de controlo prévio observamos sobretudo uma transmissão de confiança no exercício das funções urbanísticas até então pertencentes apenas aos poderes públicos. Neste sentido é comprovada esta transmissão nos procedimentos de autorização prévia uma substituição pelo controlo prévio sem aquele ato de autorização tipicamente administrativo. Ou seja, estamos perante situações em que o desempenho da atividade privada está dependente de controlo prévio público representada no respetivo procedimento que por seu turno, ao iniciar-se com a comunicação da pretensão privada ao Estado, se conclui com uma ficção legal da decisão administrativa ou sem decisão permissiva²³.

Este mecanismo liberta o Estado de algumas tarefas e diminui os custos aliados à outrora burocratização típica da administração mas reforça a cooperação entre os privados, Administração e Estado. Conveniente é o resultado deste processo que dá vida à, efetiva, simplificação procedimental, ideia esta intrínseca à desburocratização ecoa no direito tanto português como da União Europeia²⁴ influenciando este último, não só a nossa administração mas também as administrações de outros Estados europeus.

²² Sobre a privatização das tarefas e o dever geral de garantia do Estado, cfr. Pedro Costa Gonçalves, “*Entidades Privadas com Poderes Públicos: O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*”, Ob.Cit., Pág.160

²³ A comunicação prévia não se reduz a estas duas modalidades de controlo público prévio como é o caso do regime da autorização geral que autoriza as empresas a aceder ao mercado das comunicações eletrónicas mediante comunicação desta empresa à ANACOM. Continua a ser possível, também nestes casos em que o controlo prévio tenha sido suprimido, poder continuar a ser exigido e a fazer sentido exigir, por exemplo, para a Administração conhecer quem exerce a atividade em causa e cumprir assim a sua função geral de inspeção, fiscalização e controlo sucessivo. Em situações destas a atividade pode ser iniciada logo após a comunicação à autoridade competente que por sua vez, não pode exercer um poder inibitório *à priori* mas apenas um poder repressivo. Cfr, PEDRO COSTA GONÇALVES in “*Regulação, Eletricidade e Telecomunicações, Estudos de Direito Administrativo da Regulação*”, CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 203 e ss.

²⁴ Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, que veio implementar a mesma ideia de simplificação procedimental.

1.2. A modalidade da comunicação prévia

A comunicação prévia²⁵ foi primeiramente estabelecida no RJUE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro e originalmente estabeleceu-se a comunicação prévia com prazo onde o modelo de controlo se situava entre o controlo preventivo e sucessivo. Esta figura surge em nome da simplificação²⁶ procedimental, entendimento lacrado pelo Direito da União Europeia nas suas diretivas comunitárias efetivando a sua aplicação através da ideia da facilitação e liberalização dos serviços entre estados aderentes da UE, o que também em Portugal se fez sentir com o programa SIMPLEX que se fez perpetuar no que toca a este modelo europeu²⁷.

Concomitante com este cenário corroborava a CRP, nomeadamente no seu artigo 267.º bem como o CPA no seu artigo 5.º proporcionando a aceção da figura da comunicação prévia marcando assim, uma viragem no paradigma funcional do Estado. Consequentemente, a administração já não assume aquele papel paternalista inerente à ideia de Estado em *lato sensu*, deixando aos particulares não o de dever de requerer mas sim o de comunicar. A comunicação prévia surge assim, como um instrumento jurídico que procura articular os fins sugeridos pelo fenómeno da simplificação e liberalização do exercício dos direitos e atividades privadas com, a responsabilidade pública do controlo que ainda diminuída existe preventivamente.

Na verdade a comunicação prévia não tem em si, a finalidade de proceder previamente ao controlo mas sim, dar a conhecer ao Estado o início da atividade.

²⁵ Inspirada pelas experiências jurídicas de outros países, sobretudo o alemão e o italiano. No Italiano a figura foi acolhida pelo *Texto Único de Edificação* sob o dualismo da declaração de início da atividade procedimental e a declaração de início de atividade substancial, distinguindo-se essencialmente pela primeira se subsumir a novas construções e reestruturações (alternativa à licença) ao passo que a segunda destina-se a intervenções menores. No regime jurídico alemão o *Länder* prevê todos os regimes relativos às matérias de Direito da Edificação e como tal, o procedimento de comunicação não é exceção. Algumas operações urbanísticas estão isentas de controlo podendo ainda as medidas variarem de Estado para Estado no entanto em linhas gerais o que se exige na comunicação prévia (*Bauanzeigeverfahren*), é obrigação do interessado informar os vizinhos e contratar um perito que assegure o cumprimento das regras exigidas nas construções tanto de segurança como de isolamento térmico e acústico. Após o prazo para apreciação pela Administração ter corrido pode o interessado iniciar a respetiva operação urbanística Cfr. João Miranda in *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*, 2010, Pág. 477 a 481.

²⁶ “(...) a simplificação, apresenta-se como um caminho, que pode ser percorrido de diferentes formas, com diversos instrumentos (os mais consonantes com cada ordenamento jurídico) (...)” Cfr. MARTA PORTOCARRERO, *Modelos de Simplificação Administrativa*, Porto, Publicações Universidade Católica, 2002, Ob. Cit., Pág.20.

²⁷ A Diretiva 2006/123/CE sugere uma redução ou eliminação dos controlos prévios das atividades privadas, mas não presume a abolição de requisitos, condições, pressupostos legais para o exercício das atividades privadas. Aliás, de forma aparentemente paradoxal, percebe-se, em certos casos, até um franco alargamento dos requisitos necessários para o exercício da atividade privada. Com rigor, o modelo instituído, também, não implica diminuição dos controlos. O que está em causa é apenas a substituição dos tradicionais controlos públicos prévios por um controle prévio de carácter privado, confiado aos próprios particulares.

Portanto, observada a comunicação, para assegurar o cumprimento das exigências decorrentes das normas urbanísticas, o que se sucedem são controlos posteriores. Com efeito, verificado o incumprimento dos pressupostos, as consequências podem ter como desfecho a suspensão temporária ou definitiva da respetiva operação pretendida.

Através do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho que transpõe da Diretiva 2006/123/CE que veio lograr os princípios de simplificação liberalização já tratados, esclareceu-se as definições de comunicação prévia com prazo e da mera comunicação prévia. A primeira define-se, como a própria disposição legal alude no seu artigo 8 n.º 2 alínea a): *“uma declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma quando a autoridade administrativa não se pronuncie após o decurso de um determinado prazo”*. É possível desta leitura extrair que este preceito respeita a um dever de decisão (expressa ou tácita) por parte da Administração que pode ser espelhada por um ato de certificação com muito menor relevância que a licença mas que ainda assim, é aceite de forma consensual como um ato de natureza permissiva. Inerente a esta ideia está ainda a forma clássica de controlo prévio na medida em que, na comunicação prévia é desencadeado um procedimento no qual se prevê uma reserva de autorização por intermédio do princípio geral de proibição do exercício da atividade objeto da comunicação. Contrariamente, no mesmo artigo na alínea b) dispõe-se sobre a mera comunicação prévia o seguinte: *“uma declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma imediatamente após a sua comunicação à autoridade administrativa.”*. Na mera comunicação prévia não é de se esperar qualquer reação por parte da Administração o que resulta, numa transferência total da responsabilidade, no cumprimento das regras decorrentes do início da atividade a que o privado se propõe, aquando da declaração do início da atividade do privado à Administração. É possível vislumbrar que neste tipo de comunicação há um afastamento total das exigências decorrentes de um procedimento de autorização e, seguindo as palavras de FERNANDA PAULA OLIVEIRA *“abandonando-se o modelo de controlo público e substituindo-o por um modelo de “auto controlo privado” compensado por um controlo público sucessivo”*²⁸.

²⁸ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «A nova configuração das comunicações prévias introduzidas pelo Decreto-lei n.º 136/201, de 9 de setembro», in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Coord. Cláudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda, Almedina, 2015, p. ...», cit., p.92

Como acabamos de observar a comunicação prévia *supra* tratada vem distinguida de outra figura, a mera comunicação prévia. Novamente o Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho prevê estas duas figuras no seu artigo 8.º estabelecendo para a comunicação prévia com prazo, uma “*reversa de reação*”²⁹ da Administração onde esta, pode objetar a pretensão do particular ou nada fazer. Ao contrário desta, a mera comunicação prévia renuncia o procedimento de controlo preventivo por parte da Administração transferindo-se para um modelo de controlo sucessivo que se sucedia ao então autocontrolo privado. Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro preservou a figura da mera comunicação prévia deixando para trás a comunicação prévia com prazo o que revelou algumas dúvidas visto que o seu próprio preâmbulo continuou a referir-se a esta última figura.

Se é verdade que a mera comunicação prévia não prevê nenhum procedimento de controlo preventivo público podemos, desde logo, questionar sobre a distinção entre esta comunicação e as operações isentas de controlo prévio visto que são à partida semelhantes. Neste sentido cabe-nos referir que a mera comunicação prévia, embora pareça, não é apenas a obrigação de dar a conhecer à Administração o início da atividade urbanística (ao contrário do que acontece nas operações urbanísticas isentas de controlo), ou seja, o particular não fica exonerado de cumprir as normas estabelecidas³⁰, todavia não necessita de qualquer resposta por parte da administração para dar início à atividade objeto da respetiva comunicação. Com efeito, para o sucesso da mera comunicação prévia, o particular tem a obrigação de informar, mas também de cumprir as normas inerentes à comunicação da atividade pretendida e saldar os encargos intrínsecos ao procedimento, ficando após a comunicação apto para iniciar a atividade. Neste sentido, estamos perante um autêntico controlo posterior caracterizado pela sua ação sancionatória e repressiva, não havendo espaço para qualquer tipo controlo prévio no trâmite desta mera comunicação.

1.2.1. Crítica

Não são contornáveis as dúvidas que se colocam quando confrontamos, por exemplo, o artigo 8.º n.º 2 do Decreto-Lei 92/2010, de 26 de julho com o preâmbulo do

²⁹ Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES a simplificação ... » cit. pág.100

³⁰ Falamos dos deveres inerentes às operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia: o dever de pagamento das taxas devidas por método de autoliquidação previstos no artigo 34.º n.º 2 e 3 e no artigo 117º; o dever de promoção das consultas externas prévias em relação à comunicação do artigo 34.º n.5º; e ainda, o dever de instrução correta da comunicação e, sobretudo, apresentação do termo de responsabilidade preceituado no artigo 35.º n.º 1 e n.º4.

Decreto-Lei 136/2014, de 16 de dezembro que aborda a comunicação prévia com prazo mas nada diz, ao longo de todo o diploma legal, sobre a mera comunicação prévia. Todavia, no artigo 34.º n.º 2 podemos ler o seguinte: *“A comunicação prévia consiste numa declaração que, desde que corretamente instruída, permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas, dispensando a prática de quaisquer atos permissivos.”*. Parece-nos clara a incongruência deste preceito que mais se parece com a mera comunicação do que com a comunicação com prazo prevista no artigo 4.º n.º 1 que elenca as formas procedimentais da realização de operações urbanísticas e ainda com o preâmbulo desta lei que também refere-se de forma expressa à comunicação prévia com prazo.

Estamos assim perante a mera comunicação prévia que como já analisamos, apenas declara seguindo as regras e liquida os encargos sem qualquer abertura para o controlo prévio. A verdade é que o legislador, a nosso ver teve pouco brio quanto ao tratamento destas duas figuras atendendo ao facto das diferenças procedimentais previstas na lei, por conseguinte, não possibilitam abordar ambas as comunicações prévias como se, de uma só se tratasse. Mais, considerando o elemento sistemático na medida em que, tanto o artigo 4.º n.º 1 quando refere comunicação prévia com prazo, como o artigo 34.º n.º 2 quando alude apenas à comunicação prévia, inserindo-se no *“Capítulo II”* intitulado por *“Controlo prévio”* do RJUE, obriga-nos a refletir sobre o quão infeliz foi este tratamento oferecido à comunicação prévia com prazo enquanto mera comunicação prévia porque a verdade é que na comunicação prévia não há de todo qualquer controlo prévio ao contrário do que já realçamos existir na comunicação prévia com prazo.

É curioso, que no regime jurídico antecedente já existia a figura da comunicação prévia que consistia autenticamente a uma comunicação prévia com prazo. Atualmente, o procedimento ao qual chamamos a comunicação prévia com prazo, é afinal uma mera comunicação prévia, uma vez que estamos perante uma isenção total do controlo material prévio da operação urbanística pretendida dispensando assim *“a prática de quaisquer atos permissivos”*³¹.

Seguindo de perto o pensamento de JORGE SILVA SAMPAIO é evidente que esta tendência marcada principalmente pela desprocedimentalização coopera com

³¹ Artigo 34.º n.º2 do RJUE

grande peso para a competitividade, de uma forma geral, da economia de um país, podendo ainda isso refletir-se não só na diminuição dos custos administrativos mas também na eficiência e eficácia da prestação dos serviços públicos.

No entanto, um modelo³² que de certo modo aniquila por completo o controlo prévio num procedimento administrativo revela alguma insensibilidade com a génese deste mesmo controlo. Um dos grandes corolários senão o maior do controlo prévio é precisamente considerar todos os interesses e bens que estiverem em causa e consequentemente em conflito, garantindo uma melhor gestão de uma decisão equitativa tal como é possível reter da leitura do artigo 58.º n.º1 da LBOTU. Porém não existe este tipo de controlo que a nosso ver é mais adequado àquilo que se espera da Administração: equidade. Atrevendo-nos mesmo a dizer que não sabemos de que modo se poderá alcançar, verdadeiramente, a eficiência e eficácia sem a equidade uma vez que, apenas existe neste procedimento da comunicação prévia um controlo posterior.

O controlo posterior para além de conduzir algumas dúvidas quanto à equidade e, de modo consequente, quanto à proteção de terceiro lesado que, no caso da comunicação se revelar ilegal, não pode responsabilizar o município visto que este último não emitiu nenhum ato permissivo, ou seja a proteção de terceiros vê-se dissolvida no procedimento da comunicação prévia atualmente considerado. Além disso este procedimento pode ainda atingir os municípios pela sua carência substancial das receitas que por seu turno, tinham como principais rendimentos as taxas inerentes à emissão dos alvarás de licença e da comunicação prévia originalmente configurada. À partida esta escassez de receitas parece ser um efeito normal, de um modo geral, da desburocratização todavia, não deixa de ser necessário refletirmos sobre o efeito perverso que pode daqui resultar no âmbito das contas municipais, na medida em que, para equilibrar as perdas, o controlo posteriormente feito pode dar “*azo a mais procedimentos contra-ordenacionais, e consequentemente, à aplicação de mais coimas*”³³ e numa última análise, aumentar os conflitos entre privados e Administração.

Esta simplificação traz consigo amores e dissabores porque ainda que estejamos perante uma sinuosidade de descomplicações, base de todo procedimento da

³² Nas palavras de JOÃO MIRANDA: “o procedimento de comunicação (...) constitui um modelo intermédio entre a sujeição das atividades privadas a um controlo administrativo preventivo e a existência de um controlo administrativo exclusivamente sucessivo, uma vez que a Administração conserva um poder de se opor ao início da atividade” in *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*, 2010, Pág. 475

³³ JORGE SILVA SAMPAIO “Breves notas sobre o “novo” procedimento da comunicação prévia” in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Coord. Cláudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda, Almedina, 2015, Ob. cit. Pág.123

comunicação prévia, não podemos de todo esquecer a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio porque aprova a lei de bases gerais da política pública dos solos, do ordenamento do território e do urbanismo, onde a regra estabelecida para a sujeição das operações urbanísticas é o controlo prévio, artigo 58.º n.º2. Neste sentido, a comunicação prévia deve ser desde logo caracterizado como regime excecional, ao abrigo deste mesmo artigo 58.º n.º3. Porém, não é isto que acontece, a LBOTU ainda que estabeleça, na letra da norma, o controlo prévio enquanto regra das operações urbanísticas, na prática um enorme número de operações estão sujeitas a um procedimento de comunicação prévia que como vimos não prevê qualquer controlo prévio.

1.3. O ato administrativo na comunicação prévia.

Cedo se discutiu a natureza desta comunicação e os efeitos práticos desta no meio jurídico principalmente no que concerne à tutela da legalidade urbanística. Antes mesmo de quaisquer considerações sobre a temática cabe-nos referir que é indispensável distinguir a figura da comunicação prévia com prazo de outra figura, a mera comunicação prévia. Como já tivemos oportunidade de aprofundar estes dois tipos de comunicação são distintos não só na sua letra mas também nos suas causas e efeitos ambos previstos³⁴ no Código de Procedimento Administrativo:

“ Artigo 134.º

Regime

1 - A lei pode prever que a produção de determinados efeitos jurídico-administrativos e o seu aproveitamento pelo interessado não dependa da emissão de um ato administrativo procedimentalizado, mas resulte, de forma imediata, da mera comunicação prévia pelo interessado do preenchimento dos correspondentes pressupostos legais e regulamentares.

2 - A lei também pode estabelecer um regime de comunicação prévia com prazo, determinando que a comunicação prévia do interessado só produza os efeitos visados se o órgão competente não se pronunciar em sentido contrário dentro de determinado prazo.

3 - Nas situações de comunicação prévia com prazo, a ausência de pronúncia do órgão competente não dá origem a um ato de deferimento tácito, mas habilita o interessado a desenvolver a atividade pretendida, sem prejuízo dos poderes de fiscalização da

³⁴ Estes conceitos foram acolhidos no CPA pelo Decreto-Lei n.º 92/2010 de 26 de Julho que transpôs a Diretiva Serviços.

Administração e da possibilidade de esta utilizar os meios adequados à defesa da legalidade.”

Na comunicação prévia com prazo o exetável acontecer é, a Administração indeferir a pretensão no prazo legalmente estabelecido quando, não tenham sido cumpridas as condições exigidas para o exercício da respetiva atividade, objeto daquela comunicação. Neste caso é evidente o desfecho do procedimento visto que o indeferimento é obviamente expresso pondo termo à pretensão do particular. Questão diferente, é quando a comunicação é efetuada e deparamo-nos com a ausência de qualquer ato por parte da administração, quer tácito quer expresso. Nestas situações o particular está possibilitado de exercer a atividade legalmente e o procedimento cessa por caducidade, uma vez que o prazo conferido à Administração para se pronunciar decorreu sem qualquer ação por parte desta mesma. Aliás, a nós é devido conhecer que, o silêncio caracterizado como a ausência de decisão nos prazos estabelecidos na lei, tem como efeito a decisão favorável à semelhança do regime do deferimento tácito. Todavia, é arriscado desenvolver a ideia de que, a falta da decisão formalmente concebida no âmbito do instituto da comunicação prévia, possa corresponder ao deferimento tácito mesmo que considerada a similitude entre regimes. Desde logo o CPA distingue as duas figuras impossibilitando com clareza, a constituição do deferimento tácito quando em causa está, a ausência de resposta no procedimento da comunicação prévia com prazo. Portanto, ainda que, em ambas as figuras estejamos perante o silêncio da Administração em relação à pretensão do particular, no procedimento da comunicação prévia com prazo o silêncio não reflete o incumprimento do dever ou obrigação de decidir e, em princípio, a inércia por parte da Administração. A própria lei quando prevê a comunicação prévia com prazo refere-se ao silêncio como um resultado típico e regular deste procedimento, culminando assim, num efeito habilitador³⁵. Distintamente, o deferimento tácito³⁶ tem um contexto diferente, uma vez que o silêncio da Administração resulta sim no “*incumprimento de um dever legal de decidir*”³⁷ situações estas em que é imposta a necessidade de uma decisão expressa, que vai além de um controlo prévio.

A Lei n.º60/2007, de 4 de setembro alterou o RJUE pela sexta vez e nesta mudança estava consagrado o artigo 36.º-A, e tinha como epígrafe “*Acto*

³⁵ Cfr. Artigo 134.º N.º2 e N.º3 CPA

³⁶ Cfr. Artigo 130.º N.º1 CPA

³⁷ PEDRO COSTA GONÇALVES, “Simplificação Procedimental ...” pág.102

administrativo” que valeu algumas discussões doutrinárias sobre a opção legislativa de admitir a comunicação prévia enquanto ato administrativo³⁸.

Mais tarde com o Decreto-Lei. ° 136/2014, de 9 de setembro, surgiram várias alterações, entre as quais, a revogação do artigo 36.º-A juntamente com a alteração dos artigos 67.º, 68.º e 73.º na parte em que na sua letra previam a admissão da comunicação prévia. Estas transformações são coerentes com a supressão do artigo 36.º-A que como já referimos indicava como ato administrativo a admissão da comunicação prévia e por isso a necessidade da alteração daqueles artigos visto que tratavam dos efeitos do ato administrativo. Nesta transformação verificamos que no âmbito da comunicação prévia há uma exoneração da prática de quaisquer atos permissivos, exigindo-se apenas, para iniciar determinadas operações urbanísticas, o preenchimento dos pressupostos legais na concretização da comunicação, assim como o pagamento devido das taxas inerentes ao respetivo procedimento. É com esta alteração que efetivamente atravessamos de um procedimento que tem em vista um controlo preventivo para um procedimento em que apenas há um controlo sucessivo.

Estamos mais uma vez, perante o fenómeno da deslocação das responsabilidades públicas da Administração para os particulares. O particular fica investido de cumprir os

³⁸ Esta opção legislativa tinha como referência a ideia da *abdicação da decisão administrativa* acolhida noutros ordenamentos jurídicos europeus, nomeadamente o alemão e o italiano. Com algumas diferenças destes ordenamentos adotou-se o modelo geral das regras urbanísticas, ou seja, procedimentos de comunicação de início da atividade que abriam portas a uma tramitação muda onde a Administração tinha um prazo para poder certificar a legalidade da comunicação do particular. Neste sentido, dentro do prazo estabelecido, o desfecho poderia ser a oposição da Administração ao abrigo de ilegalidades na intenção do particular ou, o silêncio que por sua vez não revela valor jurídico visto que não estamos perante um verdadeiro pedido do particular à administração constituindo assim um *ato administrativo por ficção legal*. Esta situação trazia desde logo vários problemas, sendo um dos maiores a situação de incerteza jurídica que a falta do ato administrativo adivinhava e, por conseguinte, a exígua tutela daquele particular que atua e não tem um ato público que titule essa mesma atuação mas também, para os terceiros que não havendo ato administrativo perdem a decisão pública, à qual poderiam atacar. Todavia o RJUE não perfilhou o procedimento de comunicação prévia sem decisão administrativa o que traduz tanto por via do artigo 36.º-A, 67.º, 68.º e 73.º do RJUE que a admissão da comunicação prévia constitui um ato administrativo. Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, Simplificação Procedimental e Controlo Prévio das Operações Urbanísticas, in I Jornadas Luso-Espanholas de Urbanismo, Prof. Doutor Fernando Alves Correia (coord.), CEDOUA|FDUC|APDU|AEDU|RDU, Almedina, Coimbra, 2008, p. 100 a 102. Em sentido contrário JOÃO MIRANDA critica esta solução afirmando: “(...) *não se toma em consideração que a figura da comunicação de início de atividade deve constituir um modelo alternativo à atribuição de um valor positivo ao silêncio da Administração. (...) a comunicação prévia visa precisamente superar alguns dos problemas surgidos com o instituto do deferimento tácito, (...). A solução plasmada no RJUE não atende à diferenciação conceptual e teórica do deferimento tácito e a comunicação de início da atividade, bem patente nas distintas finalidades que têm sido assinaladas a cada um dos institutos. O primeiro constitui uma forma de superação da inércia da Administração; o segundo não visa tornar mais expedita a acção administrativa, mas, pelo contrário, subtrair certas atividades de controlo da Administração e estabelecer o princípio da responsabilidade do particular pela verificação da legalidade das suas actuações.*”Cfr. In *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*, 20110, Pág. 488 e 489.

requisitos legais da comunicação naquilo que lhe é exigido para o exercício da sua pretensão. Resultado do fruto das inovações que já foram tratadas e por meio desta alteração levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º136/2014, de 9 de setembro, temos novamente a ideia da privatização de responsabilidades públicas, aliada agora, a nenhum ato administrativo o que por sua vez, obriga-nos a refletir sobre outra questão, a tutela dos terceiros no âmbito da concretização da comunicação prévia.

Se é verdade que a admissão da comunicação prévia, considerada pelo artigo 36º-A do RJUE como um ato administrativo possibilitava os terceiros a combatê-lo, por via da ação de impugnação do ato administrativo no âmbito da jurisdição administrativa³⁹, por hipótese, também é verdade que sem a verificação desse ato atravessamos uma situação de incerteza jurídica tanto para o particular mas sobretudo para os terceiros. Acreditamos nós, que a solução para a tutela destes continua a ser acolhida no âmbito da jurisdição administrativa ainda que, não tenhamos um ato administrativo que daria lugar a uma ação de impugnação de atos administrativos, mas teremos agora a possibilidade de deitar mão à ação condenação à adoção ou abstenção de condutas por parte administração ou particulares, uma vez que estamos perante apenas condutas.

No entanto, ainda que a comunicação prévia não seja um ato administrativo, esta pode ser concebida enquanto atuação pública levada a cabo pelo particular que opera no âmbito da tutela dos interesses públicos sendo, por conseguinte, orientada, por relações jurídico-administrativas, combatendo, numa última análise a ineficiência da Administração. Não obstante, a própria lei não se desfez totalmente da conceção da comunicação prévia enquanto ato administrativo aproximando figuras como a licença à figura da comunicação prévia, nomeadamente através de alguns efeitos como o da renovação dos atos permissivos, a caducidade e a prorrogação de prazo de realização de obras de urbanização e a alteração da comunicação prévia dos artigos 72.º, 71.º e 53.º n.º 3, 5 e 6 do RJUE, respetivamente.

2. O controlo do uso turístico

2.1. A medida dos licenciamentos turísticos mais simples – Simplex+

Do programa SIMPLEX perpetuado até aos dias de hoje, eis que se ergue o Decreto-Lei n.º 80/2017 de 30 de junho. Fruto das tendências simplificadoras da

³⁹ Ao abrigo do artigo 4.º do ETAF.

atividade administrativa das últimas décadas, este regime jurídico que regula o Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos vê introduzida a medida apelidada por Simplex+ que tem como principal finalidade procurar agilizar os procedimentos, através dos processos de decisão menos imprevisíveis, de instalação de empreendimentos turísticos.

Na introdução desta medida neste regime jurídico somos logo vislumbrados com o procedimento da comunicação prévia com prazo, já nosso conhecido. Todavia, este procedimento apresenta-se agora, como regime regra em sede do RGET. Este procedimento no presente diploma legal está consagrado no seu artigo 23.º-A⁴⁰ e difere de forma expressa do procedimento da comunicação prévia *supra* analisado uma vez que, neste há efetivamente um dever de decisão e estabelece-se ainda um prazo geral de vinte dias, podendo ser sessenta⁴¹. Decorridos estes prazos sem qualquer resposta, contados a partir da entrega da comunicação, dá-se a admissão do pedido por via do sistema informático que, por sua vez, disponibiliza a informação de que a comunicação não fora rejeitada. A partir deste momento e depois de liquidadas as taxas inerentes ao procedimento, o privado encontra-se apto a dar início às obras.

A relevância da introdução do regime regra do procedimento da comunicação prévia faz-se notar nas hipóteses práticas em que nos encontramos perante a realização de uma operação urbanística na qual, nos termos gerais do RJUE, estaria subordinada ao licenciamento e que agora, por se tratar da instalação de um empreendimento turístico fica disciplinada pela comunicação prévia com prazo⁴². No seguimento desta simplificação no âmbito deste último procedimento fica-se dispensado o parecer do Turismo de Portugal I.P.⁴³ na fase inicial do controlo preventivo, sendo apenas necessária a intervenção desta entidade na fase seguinte, aquando da classificação do empreendimento turístico. Porém o Presidente da câmara, tem o prazo de vinte dias⁴⁴ contados a partir da entrega da comunicação e dos elementos inerentes a esta, estabelecido nos termos do artigo 11.º n.º 3 do RJUE. Quando exista violação de

⁴⁰ Quando não aplicável a comunicação prévia nos termos do RJUE.

⁴¹ Nos casos de se necessitar de consultar entidades externas.

⁴² De acordo com o artigo 23-A n 1.º do RJET podem ser aplicados critérios dos procedimentos do RJUE, sobretudo quanto à apreciação e indeferimento.

⁴³ É possível, no entanto, o interessado solicitar na mesma o parecer ao Turismo de Portugal I.P embora este não seja vinculativo – Artigo 26.º do RJET. Aachamos inclusive, que o interessado deve mesmo antecipar-se e pedi-lo numa medida de antevisão quanto à apreciação do seu projeto pelo TP.

⁴⁴ Quando haja necessidade de consulta de entidades externas o prazo aumenta para 60 dias – artigo 23.º - A nº3 do RJET

preceitos legais aplicáveis, decorrentes dos instrumentos de gestão territorial, de regras técnicas de construção, do alvará de loteamento ou mesmo da informação prévia, o respectivo pedido é indeferido. Nos casos em que o presidente da câmara não se pronuncie quanto aos prazos ou até mesmo não defira, pode iniciar-se as obras após pagamento, por autoliquidação, das taxas inerentes ao procedimento.

A concretização destas medidas simplificadoras também tiveram efeito nos procedimentos de pedido de autorização de utilização ou alteração de uso no âmbito de obras nas quais não se verifica a exigência do controlo prévio. Fruto também desta alteração foram a alteração dos prazos relativos à concessão da autorização de utilização para fins turísticos que diminuíram para metade (antes eram vinte dias passaram assim a ser apenas dez) nos casos em que se mostra necessária a vistoria, tal como preceituado no artigo 65.º de RJUE o prazo de dez dias encurtou para cinco, contados após o cumprimento da vistoria. Decorridos estes prazos e na ausência de emissão de autorização de utilização para fins turísticos vislumbramos uma ação em tudo semelhante ao conhecido deferimento tácito. Com efeito, comunica-se à câmara municipal competente territorialmente com conhecimento do TP, a abertura do empreendimento ficando estabelecida a responsabilidade solidária, tal como prevista no termo de responsabilidade, entre os subscritores e a entidade exploradora pelos danos decorrentes da desconformidade decorrente do projeto com o empreendimento. Além disto é necessário também proceder, por autoliquidação, ao pagamento da taxa devida.

No que toca à fiscalização há um catálogo amplo de contraordenações estabelecidas nos artigos 2.º a 5.º do artigo 67.º do RJET. Cabe à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica a competência para atribuir as coimas a todos os empreendimentos turísticos do artigo 4.º n.º1 com exceção⁴⁵ dos parques de campismo e caravanismo aos quais cabe à câmara municipal a competência sancionatória.

2.1.1. Alteração para o uso turístico

O artigo 29-A do Decreto-Lei n.º 80/2017, de 30 de junho prevê um procedimento próprio quando em causa está a alteração do uso para fim turístico. Essencialmente esta norma visa difundir a requalificação dos imóveis existentes que queiram, neste caso, estar afetos ao turismo. Com efeito, nestes procedimentos são necessários para a instalação de empreendimento turísticos: o alvará de utilização do

⁴⁵ Artigo 4.º n.º1 alínea g) do RJET

edifício, o comprovativo atestado pelo Turismo de Portugal I.P da exoneração do preenchimento dos pressupostos quando aplicável, memória descritiva e telas finais e por fim é necessária a elaboração de um termo de responsabilidade subscrito pelo diretor da obra ou pelo diretor da fiscalização, onde se confirme além da dispensa do controlo prévio para as alterações realizadas, o respeito pelas normas decorrentes das lei e regulamentos aplicáveis quanto ao uso e classificação pretendida e ainda, a certificação da correspondência do destino da fração autónoma ou da edificação com as finalidades estabelecidas para estas. A atividade pode ser iniciada mediante comprovativo do pedido de autorização de utilização para fins turísticos juntamente com o comprovativo de pagamento das taxas inerentes ao procedimento, sem prejuízo do disposto nos artigos 64.º e 65.º RJUE sobre a concessão de autorização de utilização e a realização da vistoria, respetivamente.

Depois de realizada a instrução do requerimento de autorização de utilização para fins turísticos, são pagas as taxas inerentes ao procedimento. Com o comprovativo do requerimento e do pagamento o privado fica possibilitado de iniciar a sua atividade. Todavia, no caso de haver afastamento substancial e grave entre o exercício do empreendimento e as regras aplicáveis, tanto o signatário do termo como a entidade exploradora do empreendimento enfrentam a responsabilidade solidariamente pelos danos que eventualmente possam ter causado por consequência daquela desconformidade, sem prejuízo de diferentes sanções aplicáveis ao caso concreto.

Por fim referimos a norma transitória do artigo 6.º do Decreto-Lei 80/2017 e 30 e junho estabelece uma regra da conservação da afetação ao uso turístico⁴⁶ prevista para os empreendimentos turísticos que foram alvo de reconversão para estabelecimentos de alojamento local por força de revogação do regime que regulava pensões, motéis, albergarias e estalagens e por também, não reunirem as condições para puderem ser categorizados como empreendimentos turísticos.

3. O Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos

O Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março aprovou o novo regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos, vulgo RJET. Este regime jurídico foi ambicioso e tinha como finalidades não só reunir todos os

⁴⁶ Sem prejuízo dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis.

diplomas que regulavam a matéria relativa aos empreendimentos turísticos mas também, inserir as medidas decorrentes do programa SIMPLEX 2007 considerando ainda, as alterações constantes da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro ao RJUE onde se antecipava uma simplificação e agilização dos licenciamentos, a criação de um registo nacional dos empreendimentos turísticos, uma diminuição das tipologias de empreendimentos, um modelo estável de afetação à exploração turística de todas as unidades de alojamento, um minucioso tratamento na relação entre utentes e entidade exploradora e ainda resolver as dúvidas de enquadramento legal decorrente da propriedade plural.

3.1. As alterações introduzidas pelo novo RJET.

O RJET veio disciplinar e inovar unificando todas as normas respeitantes aos empreendimentos turísticos e como tal revogou a Lei dos Empreendimentos Turísticos de 1997 que, por sua vez, tinha revogado a Lei Hoteleira de 1986.

O RJET preconizando o seu carácter inovatório foi mais além não se limitando a revogar aqueles diplomas, como tal concebeu no seu diploma as duas vertentes de turismo, o turismo no espaço rural e o turismo de natureza que, até então eram reguladas por diplomas distintos e autónomos. E se é verdade que vivam-se tempos em que se procurava a autonomização das leis, com o RJET, em 2008, viviam-se tempos em que a unificação era palavra de ordem. Ainda que não alcançado o expoente máximo da unificação, o código ou uma lei geral, a criação do RJET foi um diploma muito feliz que facilitou, tal como pretendido, a consulta às normas que regulam a atividade.

Aliado a este novo regime estabeleceu-se também, um conceito mais amplo de empreendimento turístico em que se manteve o carácter remunerado da prestação inerente à atividade de alojamento mas que por sua vez é eliminada, na definição⁴⁷, os serviços de restauração ou de animação de turistas. Devemos alertar desde já para o facto de que, não é por na letra da lei não constarem estes serviços que estes não possam ser prestados pela entidade exploradora, entendendo-se apenas que não se justificava a inclusão desses serviços na definição de empreendimentos turísticos por não se mostrarem tão essenciais quanto o elemento essencial da prestação e o seu carácter remuneratório. Voltando ainda à letra da lei sobre a definição, neste novo regime é de se notar a opção do desaparecimento da expressão “temporário” o que a nosso ver pode ser

⁴⁷ Artigo 2.º n.º1 do RJET.

uma aspeto discutível. É verdade que a afetação à exploração dos empreendimentos turísticos foi alterada e estabeleceu-se assim um carácter permanente porém, parece-nos estranho separar o temporário da definição do exercício inerente ao alojamento turístico. Não podemos esquecer que, esta definição nada tem que ver com afetação da exploração em relação ao empreendimento, mas sim à atividade propriamente praticada.

Além destas surpresas, o RJET inovou, agora sim, quando incluiu o alojamento local (figura verdadeiramente nova enquanto tal) no seu diploma. Esta figura abrigou de forma intencionada todas as situações de oferta de alojamento que por não terem qualquer classificação, eram completamente paralelas vivendo apenas na clandestinidade. O alojamento local que, de forma muito idêntica ao que acontece nos empreendimentos turísticos, prestam serviços de alojamento a turistas mediante remuneração distingue-se, entre outros aspetos, pelo facto de não ser-lhe exigida a licença de utilização para fins turísticos podendo estar afeto a qualquer outro fim. Além disto, o alojamento local não pode ter qualificação ou título turístico ainda que seja comercializada para esses fins.

Com o RJET, a tipologia dos empreendimentos turísticos foi alterada e consequentemente eliminaram-se algumas modalidades, entre elas: as pensões, estalagens e motéis modificando-se ainda, neste âmbito, o turismo no espaço rural. Esta intenção de reduzir as tipologias e sub-tipologias está expressamente prevista no preâmbulo deste diploma legal contudo, não há propriamente uma justificação nem uma ordem de razões para sustentar as decisões de manter umas e suprimir outras. Assim ao nível dos estabelecimentos hoteleiros foram suprimidas as pensões, os motéis e as estalagens como já referimos, os meios complementares de alojamento turístico dissiparam-se ao passo que os aldeamentos turísticos e os apartamentos turísticos agora inserem-se na tipologia de empreendimentos turísticos⁴⁸. Os conjuntos turísticos⁴⁹ por sua vez, também sofreram grandes alterações no conteúdo e na terminologia e ainda os aldeamentos turísticos viram diminuídas as exigências quanto aos pressupostos relativos à delimitação dos terrenos⁵⁰. Além destas tipologias o turismo de habitação⁵¹ desenvolvida até agora nos espaços rurais ficou possibilitado de se localizar nos espaços urbanos. Com o RJET, os imóveis antigos e particulares que representem um grande

⁴⁸ Quanto aos aldeamentos turísticos o artigo 13.º, quanto aos apartamento turísticos o artigo 14.º, ambos do Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março.

⁴⁹ Previsto no artigo 15.º do RJET.

⁵⁰ Onde estes tipos de empreendimentos se instalam, admitindo-se que esses mesmos terrenos possam ser atravessados por caminhos municipais, estradas e até linhas ferroviárias secundárias.

⁵¹ Previsto no artigo 17.º do RJET.

valor arquitetónico, artístico ou histórico podendo aludir ou representar determinada época perde a exigência da sua exploração ser necessariamente realizada por empresas familiares deixando também a imposição destes imóveis terem de corresponder à residência dos titulares da exploração.

Além disso recuperou-se o turismo de aldeia e os parques de campismo e de caravanismo⁵², mantiveram a sua autonomia referente à tipologia de empreendimentos turísticos, podendo revestir natureza pública ou privada. Por fim, o RJET absorveu também o diploma autónomo⁵³ que regulava os empreendimentos da natureza, acolhendo-os no seu diploma⁵⁴.

Apesar do RJET reunir vários tipos de empreendimentos que já existiam em diplomas legais dispersos, ele reúne dois planos distintos, a saber: o plano legal e o plano regulamentar, sendo que este último é concretizado por portaria⁵⁵ o que por sua vez é incoerente com a prática tradicional concretizada através de decreto regulamentar, a nosso ver mais correto do ponto de vista técnico-jurídico.

Depois de analisar as alterações realizadas quanto à tipologia dos empreendimentos turísticos cumpre-nos analisar sobre a instalação destes mesmos empreendimentos. A Lei 60/2007, de 4 de setembro alterou de forma substancial as matérias de licenciamento e comunicação prévia nas operações urbanísticas e como tal isso influenciou o procedimento ao qual está inerente a instalação dos empreendimentos turísticos. Com efeito, para proceder à instalação devem ser essencialmente cumpridas as regras constantes dos artigos 24º a 32º do RJET onde se prevê os requisitos necessários a cumprir para cada tipo de empreendimento.

Por último, relevante para a nossa análise é também a propriedade plural nos empreendimentos turísticos que consiste nas frações autónomas e/ou lotes de um ou mais edifícios. Nestas situações o regime da propriedade horizontal funciona de modo subsidiário ao RJET. Além disso, nestas situações é necessária a elaboração do título constitutivo por parte do titular do alvará, e este tem de ser aprovado pelo Turismo de Portugal I.P., sendo também necessário o seu registo na conservatória do registo predial antes mesmo de qual contrato, inclusive promessa, que tenha em como objeto a transmissão das respetivas frações ou lotes.

⁵² Previsto no artigo 29.º do RJET.

⁵³ Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de fevereiro

⁵⁴ No seu artigo 20.º do RJE.

⁵⁵ Previsto no artigo 4.º n.º2 do RJET.

3.2. O alojamento local no RJET.

O Decreto-Lei n.º 15/2014, de 23 de janeiro procedeu a alguns ajustes ao Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março pautando-se pelos objetivos de simplificação, eficiência da Administração que resultavam, de acordo com a leitura do preâmbulo, da necessidade da “*atual conjuntura económica*”⁵⁶.

Esta alteração teve algum enfoque na figura do alojamento local. Foi no mesmo ano da alteração constante deste diploma, que se autonomizou a figura do alojamento local através do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto. Por isso, a alteração efetuada ao RJET para além do tratamento da figura do alojamento local, encontra no seu artigo 2.º n.º3 uma remissão para o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local.

Olhando atentamente para a relação entre esta alteração ao RJET com a figura do alojamento local podemos ainda concluir que a noção de alojamento local, preceituada no artigo 3.º do RJET é deveras generosa no que toca à sua amplitude conceptual, ou seja, para além de todas as modalidades de estabelecimentos de alojamento local são igualmente considerados como tal, todas as instalações e estabelecimentos que não obedeçam às condições típicas dos empreendimentos turísticos.

4. O Alojamento Local

4.1. Definição.

Entende-se por alojamento local, o estabelecimento que presta serviços de alojamento temporário, a turistas, em que a remuneração constitui contrapartida. Podemos encontrar esta aceção no artigo n.º 1.º do Decreto-Lei n.º 128/2014 de 29 de Agosto. Os estabelecimentos de alojamento local têm de estar registados no Balcão do Empreendedor assim como no Portal do Turismo de Portugal embora, não sejam considerados estabelecimentos turísticos uma vez que não reúnem as características necessárias deste tipo. O estabelecimento de alojamento local enquanto uma espécie de hospedagem, muito embora considerada inferior no que toca à qualidade em relação às demais, hoje, representa uma relevante e imprevisível peça no desenvolvimento

⁵⁶ Preâmbulo do Decreto-Lei 15/2014, de 23 de janeiro que procedeu à segunda alteração ao RJET.

económico de diversas cidades europeias e mundiais contribuindo de forma genérica para uma melhora das cidades quanto à sua renovação.

Como já podemos analisar esta figura, hoje alvo de diversas controvérsias teve a sua origem no Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, decreto este que regula, o já conhecido, Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos e uma das grandes finalidades da incorporação do alojamento local neste diploma, além de acolher as tipologias⁵⁷ existentes até ao início da vigência do RJET foi, dar conta do aumento exponencial dos alojamentos paralelos existentes que não tinham qualquer abrigo ou categoria legal e por isso vistos como, alojamentos conventiculares.

Além destes desígnios, o alojamento local influenciado pela simplificação que se vivia e, a fim de abranger aqueles fenómenos menos formais que se realizavam à margem da lei, também se associou a um processo mais simples de registo nos municípios, ao contrário do rigoroso processo de licenciamento intrínseco ao empreendimentos turísticos, provocando logo uma atração maior a esta atividade contribuindo desde esta altura para o fenómeno turístico opulento a que hoje damos conta.

4.2. Como lida a Europa com o alojamento local

O fenómeno do alojamento local a reboque do turismo tem crescido de forma preponderante por todo mundo⁵⁸ e a europa não é exceção. Além de Portugal, outros países europeus deparam-se com números até bem mais volumosos que os nossos, enfrentando consequentemente problemas também maiores. Voltamos a referir, o turismo é vantajoso a vários níveis tanto para o país em geral como para as cidades em específico, porém deve ser uma área bem regulamentada porque como bem sabemos o turismo não são apenas a procura dos locais propriamente ditos, há também uma componente social que advém da cultura, do ambiente que se vive nos sítios, o que

⁵⁷ As modalidades de pensões, motéis, albergarias e estalagens que ofereciam serviços de alojamento a turistas ao abrigo do Decreto Regulamentar n.º 36/97 que, por sua vez foi extinto com a entrada em vigor do RJET pela aprovação do Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março.

⁵⁸ Não é apenas a Europa que vive a tensão do alojamento local e modo como ele é regulado e gerido, no norte da América, nomeadamente em Nova Iorque e São Francisco onde várias são restrições colocadas ao “short renting” não só quanto ao tempo mínimo de arrendamento, não podendo ser inferior a 30 dias, como ainda a impossibilidade de arrendar casas inteiras em edifícios com três ou mais apartamentos em períodos inferiores a um mês. Além disso elevam-se cada vez mais os montantes máximos das coimas para o Airbnb quando este publicita imóveis que não preenchem os devidos requisitos para o exercício da atividade de alojamento local.

acarreta uma maior responsabilidade e cuidado no tratamento e regulação deste tema, na eventualidade das pessoas adotarem uma postura anti turismo mostrando-se avessas a este, com certeza que não se praticará bom turismo.

Espanha

A Espanha apresenta 17 comunidades autónomas e além disso apresenta-se em termos económicos a nível mundial na 14^a posição, já a nível europeu em 5º lugar. É dos países com mais potencialidade na área do turismo e consequentemente dos mais visitados na Europa representando a segunda posição do pódio de países europeus mais visitados pelos turistas. O turismo é assim uma atividade fundamental no crescimento económico do país que se reparte pelas 17 comunidades autónomas. Esta capacidade turística já se revelava em 2006 onde os estudos levados a cabo pela OMT colocavam Espanha em segundo lugar a nível mundial como o país que mais internacionais recebeu, ocupando também a segunda posição no que tange às receitas obtidas pelos turistas internacionais. O Eurostat, com estudos realizados em 2005 sobre o número de dormidas e o emprego gerado nos alojamentos turísticos, atribuía a Espanha o primeiro lugar⁵⁹ a nível europeu. Estudos mais recentes apontam para números nunca antes vistos, em 2017 Espanha recebeu 81,8 milhões de turistas continuando assim a manter a sua posição intermédia no pódio dos países com maior volume de turistas visitantes da Europa.

Quanto ao alojamento turístico em geral o Eurostat em 2016⁶⁰, verifica-se a existência de 48 701 unidades de estabelecimentos de alojamentos turísticos com uma capacidade de 3 516 camas mas o realmente surpreendente é o número de noites registadas, falamos de 455 milhões⁶¹. É fluxo verdadeiramente gritante colocando Espanha⁶² no destino mais escolhido para os turistas que viajam para fora do próprio país. Em 295 milhões de dormidas de turistas não residentes, registou-se que 7 em cada 10 pernoveram nas regiões de Canárias, Baleares e Catalunha, fazendo destas as regiões mais escolhidas pelos turistas.

⁵⁹ Falamos de números verdadeiramente estrondosos de dormidas que rondavam os trezentos e cinquenta e quatro milhões por ano e ainda um milhão e quase quatrocentas mil pessoas empregadas.

⁶⁰ Estudo disponível para consulta em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15625.pdf>

⁶¹ Este número resulta da soma dos turistas que viajaram para fora do seu próprio país mais os turistas residentes em Espanha.

⁶² A Espanha foi o Estado-Membro da UE com o maior nível de receitas líquidas com viagens correspondendo a 37,2 mil milhões de euros, em 2016.

Como já podemos esclarecer na nossa vizinha Espanha, a política territorial é diferente da nossa, uma vez que existem comunidades autónomas dentro país, e como tal o modo de lidar com as dificuldades decorrentes do alojamento local também é distinto. Com efeito, as comunidades autónomas, podem estabelecer de forma independente as limitações aos alojamentos turísticos num modo geral. O arquipélago espanhol onde se incluem as ilhas de Formentera, Ibiza, Maiorca e Menorca conhecidas como ilhas baleares, têm um limite máximo de lugares para os turistas⁶³, não podendo este número ser ultrapassado sob pena de as empresas e/ou proprietários serem condenados a uma multa de quatrocentos mil euros. O número total de turistas é fragmentado por cada ilha, sendo que a ilha de Maiorca possui a maior porção, nomeadamente 435,707 lugares disponíveis, Ibiza tem 109,800 lugares, Menorca detém 60,117 e Formentera 18,000 lugares. Além disto, ficou vedada a possibilidade de arrendamento às habitações que não gozam de licenciamento para o efeito, o incumprimento acarreta uma coima até quarenta mil euros ao proprietário que arrenda a sua habitação para fins turísticos, já no caso das plataformas que, por sua vez, publicitem estas habitações sem licenciamento arriscam-se a uma coima que pode chegar aos quatrocentos mil euros.

Ainda nos Baleares mais concretamente em Palmas, as medidas estabeleceram-se na medida de proibição e limitação suspendendo-se novas licenças até nova regulação. Estas medidas espelham o que se passa também nos Madrid e Barcelona, em Madrid também já se estabeleceu além da cobrança da taxa turística uma outra taxa é cobrada aos proprietários dos imóveis não podendo estes serem arrendados a turistas em períodos inferiores a cinco dias, ainda assim foi também aprovado um decreto⁶⁴ onde se prevê a possibilidade do condomínio proibir a instalação de estabelecimentos de alojamento local em habitações. Em Barcelona por exemplo também se procedeu à proibição de novos alojamentos pela lei “Plano Urbano Especial para a Acomodação Turística”⁶⁵.

O clima em Espanha é mais hostil visto que há mesmo uma forte tensão entre as maiores cadeias hoteleiras espanholas e o Airbnb, desde logo pautado pelo aumento brutal de 10 mil arrendamentos para 20 mil correspondendo isso a uma subida de 37 mil

⁶³ Em 2017 o limite rondava os 623,624 lugares.

⁶⁴ Aprovado a 25 de junho de 2017.

⁶⁵ Aprovada a 27 de janeiro de 2017.

camas para 74 mil camas⁶⁶ e pela falta de exigência na regulação desta atividade fomentando, uma situação desigualdade principalmente a nível concorrencial. Em 2018, de acordo o Airbnb Espanha tem 287,559 alojamentos registados.

França

França também se apresenta como um país altamente popular enquanto destino turístico representado 124 milhões de dormidas⁶⁷. Dos países da União Europeia o que detém maior número de alojamento locais registados no Airbnb é em França apresentando 513.341 alojamento locais devidamente registados⁶⁸ e Paris é a segunda cidade da Europa com mais alojamentos, registando 46,681. Com efeito, há um especial cuidado o tratamento do arrendamento de curta duração nas cidades com mais de 200 mil habitantes mas sobretudo, com as regiões que se situam em Paris. Nestas, para além do registo prévio ser obrigatório, o número de registo deve constar nos anúncios de arrendamento, o incumprimento é acompanhado de uma coima de quatrocentos e cinquenta euros, ainda se estabeleceu a distinção entre os imóveis para habitação dos proprietários onde este o arrendam e as demais hipóteses. Os primeiros – habitações próprias – podem ser arrendados a turistas por um período de 120 dias por ano, ou seja, ao final deste tempo, o anúncio terá de ser removido, só podendo ser adicionado no próximo ano. As restantes habitações, quando arrendadas a turistas, carecem da mudança do uso da propriedade. Esta alteração é obrigatória, antecipando-se uma coima de 50 mil euros para aqueles que não a cumprirem. Todavia, este efeito sancionatório não se vislumbra quanto ao controlo do prazo dos anúncios nas respetivas plataformas. Outra obrigação recai sobre o dever do proprietário, sempre que o volume de negócios anual, proveniente da prática do arrendamento de curta duração, supere os vinte e três mil euros, registar-se como trabalhador independente na segurança social.

Itália

Itália sempre foi um destino turisticamente atrativo aliás, foi, inclusivamente, pioneira na problemática do reconhecimento dos efeitos do turismo de massa que se instalaram em Veneza e que ainda hoje são palco de grandes discussões e de maus

⁶⁶ Muitos destes números não se encontram registados, formando uma economia totalmente paralela.

⁶⁷ Segundo os dados de 2016 recolhidos pelo estudo da Eurostat disponível para consulta em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15625.pdf>

⁶⁸ Dados de 2018.

exemplos quanto à gestão dos fluxos turísticos. Hoje Veneza apresenta 50 a 60 mil habitantes para 20 a 30 milhões de turistas anuais, resultando num número de turistas diário superior, muitas das vezes, ao número de habitantes o que é realmente assustador.

Itália continua a registar todos os anos um aumento do número de turistas, registando nos estabelecimentos turísticos em 2017 mais 200 milhões de noites milhões de visitantes por ano e apresenta-se além disso, como o país com maior número de estabelecimentos turísticos de toda a Europa com um total de 178,449 ⁶⁹. Em relação ao alojamento local, mais concretamente, Itália tem à volta 393 mil registos ocupando assim a segunda posição dos países com maior número de alojamentos locais registados. Podemos ainda extrair, fazendo uma análise entre o número de alojamento locais e a área dos países, que Itália é o país com o maior número de alojamentos, apresentando 1,3 de alojamentos por quilómetro quadrado.

Com efeito, a escassez de casas para habitação permanente também se fez sentir em Itália, no entanto mais relevante é a questão do mercado paralelo, uma vez que a prática de alojamento local é intensa em várias cidades italianas, mas não declarada. As pessoas que praticam o arrendamento de curta duração (até trinta dias) e não fazem disso atividade económica, pagam uma taxa fixa de 21% – conhecido por imposto Airbnb – cobrado por pessoa, através da retenção da fonte, por intermédio das empresas que estabelecem a relação de arrendamento entre o proprietário e o turista, transmitindo por fim, os valores ao estado. Mais, estabeleceram-se limites ao número de imóveis que podem ser usados a fim de determinar distinções entre os proprietários que praticam a atividade do alojamento local de forma privada e aqueles que a praticam a título profissional. Os proprietários devem ainda obedecer a regras de comunicação com as autoridades policiais a fim de os informar sobre os dados dos seus hóspedes.

Alemanha

É sabido que o turismo cresceu por toda a Europa e na Alemanha isso não foi exceção, no ano de 2017 registaram-se 83,9 milhões de dormidas turísticas o que representou um crescimento relativamente ao ano anterior. Berlim e Munique são as principais cidades visitadas por estrangeiros sendo que a capital alemã registou 31,15 milhões representando o principal foco dos turistas.

⁶⁹ Segundo os dados de 2016 recolhidos pelo estudo da Eurostat disponível para consulta em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15625.pdf>

Quanto ao alojamento local Alemanha tem registados no Airbnb 125,529 alojamentos sendo que 17,959 estão situados em Berlim. Neste sentido em Berlim cedo se enfrentaram problemas de falta de habitação o que tornou esta cidade europeia pioneira a combater a carência das casas para habitação devido ao excesso de oferta de alojamento residencial para turistas. A dilatação deste problema que por sua vez, afetaram os demais estados federais fazendo emergir a necessidade de criação de mecanismos que visassem punir o uso inapropriado do imóvel que se destina fins habitacionais. Com efeito, é proibido⁷⁰ o uso dos imóveis que em princípio se destinam à habitação mas ao invés disso, são utilizados para alojar e acomodar turistas através da atividade do alojamento local. Aliás, em certos estados existe mesmo uma proibição deste uso inapropriado da habitação. A densificação do termo “uso inadequado” é consensual entre estados, todavia cada estado tem especificidades normativas quanto a este assunto, prevendo as respetivas exceções restritivas entre outras situações particulares e convenientes. Todavia, é possível ainda questionar o conteúdo das leis que contêm a expressão “uso inadequado”, pois os tribunais superiores não esclareceram esta ideia. Porém, as autoridades continuam a inspecionar os locais, a investigar as plataformas digitais que se debruçam a mediar os arrendamentos e a interpolar os turistas para certificar o cumprimento das regras. As coimas podem chegar aos 100 mil euros para os incumpridores destas leis.

Holanda

Holanda é um país onde o turismo tem realmente a sua maior incidência na capital, Amesterdão. Holanda recebe uma média de, 14 a 16 milhões de turistas anualmente e as grandes problemáticas relativas ao turismo passam-se todas no mesmo sítio ou seja, na capital holandesa uma vez que esta, recebe à volta 14 milhões de turistas ao ano. Amesterdão tem sensivelmente 850 mil habitantes para contrastar com este volume de turistas o que torna alarmante a situação que tem apetência para poder seguir o mau exemplo da cidade de Veneza. Neste sentido o governo tem tentado, sobretudo através do aumento das taxas turísticas, desincentivar a escolha desta cidade.

⁷⁰ Esta proibição observa-se além da cidade de Berlim, em Munique e Hamburgo. No entanto cada cidade regula à sua maneira através de regulamentos municipais complementares à lei. Com a variação de Estado para Estado a interpretação do uso inadequado pode seguir requisitos diferentes para se verificar, por exemplo, em Berlim nas situações em que existe um arrendamento auferido diariamente ou semanalmente num imóvel destinado a habitação está observado o uso inadequado. Ressalva-se algumas exceções perante situações muito restritivas.

O alojamento local, comparativamente com outros países, não apresenta grandes números registando assim 40,802 alojamentos locais em todo o país sendo que em Amesterdão estão registados perto de 13 mil alojamentos. Não parecem substanciais estes valores quando vistos à escala nacional porém se analisarmos a cidade e se em conta tivermos área e a população, Amesterdão tem 59 alojamento por quilómetro quadrado e ainda 1,58 alojamentos por cada 100 habitantes. Neste sentido e porque o arrendamento de curta duração sempre foi uma realidade neste país, Holanda apresenta-se como o país que mais se debruçou sobre esta temática não baixando os braços quanto aos problemas levantados pela concentração do turismo, e por conseguinte, deste tipo de arrendamento em Amesterdão. Assim com todas as suas variabilidades e complexidades, principalmente com a questão da habitação permanente, matéria familiar e inerente à discussão do alojamento local, as regulações visaram sempre equilibrar ou evitar o desequilíbrio entre esta modalidade de alojamento e as casas de habitação permanente. Com efeito, na capital holandesa a existência do alojamento local numa casa para habitação pressupõe o cumprimento de algumas regras, nomeadamente, a exigência do proprietário do imóvel residir nesse mesmo imóvel. Esta medida “trava” de forma evidente as iniciativas de investimento imobiliário destinadas apenas à atividade de alojamento local. Além disso, também há um limite temporal para o proprietário arrendar a casa, tendo este apenas sessenta dias por ano para esse efeito com exceção, de autorizações oficiais que permitam praticar prazos mais alargados. Além disto prevê-se o pagamento obrigatório do imposto de turismo que recai sobre os valores auferidos. Não é possível arrendar a casa a mais de quatro pessoas ao mesmo tempo e no caso de esta casa estar incluída num complexo de apartamentos – condomínio – será necessária uma autorização prévia por parte do condomínio para o proprietário iniciar a atividade. É indispensável a habitação obedecer às regras contra incêndios, segurança e respeito impossibilitando os hóspedes de promoverem desordens ou transtornos. As casas para arrendar podem estar registadas nas plataformas digitais que os residentes desejarem, contudo é obrigatório o registo destas junto das autoridades municipais e caso não se verifique esta condição prevê-se uma coima de 20,500 euros.

Reino Unido

O Reino Unido é também um país com um fluxo turístico colossal. Em 2016 estima-se que o Reino Unido foi dos destinos mais populares para não residentes

registando 119 milhões de dormidas nos estabelecimentos turísticos⁷¹. Além disso os residentes do Reino Unido também representam 1/3 do número total de dormidas registadas na União Europeia em estabelecimentos turísticos. No que toca ao alojamento local o Reino Unido, segundo registos do Airbnb, não é o país com maior número de alojamento representando um número de registos que ronda os 211,500 alojamento. Todavia Londres, a capital inglesa é a cidade com mais alojamentos locais perfazendo um total de 64,118 ainda assim não chega a ter um alojamento por cada 100 habitantes o que demonstra não existir um grande desequilíbrio, como já podemos analisar noutros países e capitais, entre os habitantes e o volume de turismo e consequentemente dos alojamentos locais. Ainda assim também se impuseram limitações precisamente para manter algum equilíbrio turístico. Neste sentido e ainda que os arrendamentos entre particulares não afetem a hotelaria mais tradicional e de não serem alvo de grandes regulamentações o Reino Unido⁷², apesar disso estabeleceu um limite de 90 dias por ano, para a casa de habitação poder ser anunciada em plataformas digitais destinadas a servir a atividade do alojamento local. Na incumbência da observância do cumprimento destes períodos de publicitação ficou Airbnb responsável.

4.3. O arrendamento urbano vs. o alojamento local

O arrendamento é uma figura que está prevista no artigo 1023.º e seguintes do Código Civil e na Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro – Novo Regime do Arrendamento Urbano. É incontornável não tratar da figura do arrendamento urbano quando analisamos o alojamento local uma vez que, ambas as figuras têm como finalidade acomodar terceiros mediante remuneração⁷³. Sabemos no entanto que, o arrendamento ao contrário do alojamento local, pressupõe uma duração ou uma estabilidade mais

⁷¹ Segundo os dados de 2016 recolhidos pelo estudo da Eurostat disponível para consulta em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15625.pdf>

⁷² Na vizinha Irlanda o dilema do alojamento local também está presente, principalmente em relação à natureza uma vez que se coloca a questão de saber a compatibilidade de um apartamento habitacional, com o uso deste para fins turísticos e em última análise, comerciais. Um dos maiores gestores de propriedades irlandês, inclusive, alertou os residentes de um complexo de apartamentos em Dublin, mais precisamente em Spencer Dock, para a impossibilidade destes poderem arrendar os seus apartamentos através de plataformas online. Esta decisão fundamentada está presente nos acordos residenciais e de arrendamento vigentes que, por sua vez, se revelam incompatíveis com o alojamento local. Problema maior coloca-se quanto aos acordos residenciais que não preveem esta decisão de incompatibilidade com a atividade do alojamento local, o que tem resultado em vários conflitos entre residentes que incidem sobretudo sobre a dificuldade do uso e gestão das partes comuns.

⁷³ Muito antes de existir o alojamento local o arrendamento de curta duração a turistas já se realizava, inclusivamente este tipo de arrendamento tinha previsão no Código Civil de 1966 no seu artigo 1083.º n.º2 tratando-se deste modo de contratos de vilegiatura. Contudo o Decreto-Lei n.º 321-B/90 que aprovou o Regime de Arrendamento Urbano revogou aquela figura do CC.

prolongada do que uma acomodação fugaz como resulta do alojamento local. Todavia é possível celebrar contratos de arrendamento meramente temporários como é o caso, mais trivial, do arrendamento para férias e aqui o proprietário ao celebrar este tipo de contrato estará obrigado a cumprir as disposições legais aplicáveis ao arrendamento urbano previstas no NRAU e no CC. O que essencialmente distingue o contrato de arrendamento urbano da exploração do estabelecimento do alojamento local é próprio objeto do contrato, visto que ambos podem ter finalidades turísticas e um caráter temporário, enquanto neste último estamos perante uma prestação de serviços, prevista expressamente no artigo 4.º n.º 1 no RJAL, onde se compreendem serviços complementares⁷⁴ para além do serviço de alojamento, naquele estamos uma locação de bens imóveis tal como prevista no artigo 1024.º do Código Civil. Além disto devemos também alertar para a presunção legal⁷⁵ que decorre do artigo 4.º n.º 2.º do RJAL onde se determina existir exploração de estabelecimento de alojamento local quando os imóveis ou frações deste sejam publicitados e intermediados enquanto alojamentos temporários para turistas e ainda, quando os imóveis que além de mobilados prestem além do serviço de alojamento serviços complementares como o de limpeza em períodos inferiores a trinta dias. Consideramos esta presunção positiva⁷⁶ de enorme relevância jurídica, desde logo porque este traço legal relativo ao período temporal de trinta dias auxilia a distinção que de forma infeliz, a nosso ver, não tem prescrição legal entre o que é o alojamento local e o que é o arrendamento urbano temporário, além disso reconduz a presunção de um modo geral reconduz as várias situações que não encontrem abrigo em nenhum destes regimes.

4.4. Enquadramento legal do alojamento local

⁷⁴ Podem ser vários os serviços complementares à prestação de serviços de alojamento, nomeadamente, limpeza, receção ou outros meios de apoio aos utilizadores.

⁷⁵ Esta presunção legal pode ser afastada pelo contrato de arrendamento urbano devidamente registado nas finanças, artigo 4.º n.º 3.º do RJAL.

⁷⁶ Em sentido contrário MARIA OLINDA GARCIA entende que esta presunção trata de forma igual contratos distintos: “ (...) o legislador parece pressupor que todos os locadores que proporcionam alojamento a turistas desenvolvem uma atividade permanente, correspondente à “exploração de estabelecimento de alojamento local”. A ideia de “estabelecimentos”, neste sentido, sugere uma organização de fatores com caráter de durabilidade espelhada na celebração reiterada de contratos que atribuam o gozo do imóvel (em regra, acompanhado de prestação de serviços) a sucessivos turistas. Ora tais características não se identificam em todos os contratos pelos quais se proporciona o gozo de um apartamento ou moradia a turistas.” Cfr. “Arrendamento de curta duração a turistas: um (inapropriado) denominado contrato de alojamento local” in Revista Eletrónica de Direito, N.º3, Outubro de 2017, Pág. 8, disponível para consulta: file:///C:/Users/win/Desktop/Artigo%20Olinda%20Garcia_0.pdf

O Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de Março, alterado pelos Decretos-Leis n.º 228/2009, de 14 de Setembro, e o Decreto-Lei n.º 15/2014, de 23 de Janeiro, criou a figura do alojamento local e pretendeu com esta por fim, a nosso ver com satisfatórios resultados, à existência do mercado paralelo de inúmeros prestadores de serviços de alojamento a turistas que o faziam sem quaisquer convencionalismos. Nesta regulamentação é possível também, não só contextualizar todas estas realidades que ficavam à margem da lei como salvaguardar a continuidade da prestação de serviços de alojamento de certos empreendimentos, ainda que estes não convocassem todas as condições necessárias.

Na primeira regulamentação sobre o alojamento local levada a cabo pela Portaria n.º 517/2008 de 25 de Junho⁷⁷ alterada pela Portaria n.º 138/2012 de 14 de Maio, previa na sua versão inicial fundamentalmente os três tipos de estabelecimento de alojamento local, nomeadamente: o apartamento, a moradia e os estabelecimentos de hospedagem; as condições mínimas de higiene e segurança; e ainda, pelo Decreto-Lei n.º 92/2010 de 26 de Julho que transpõe a Diretiva n.º 2006/123/CE de 12 de dezembro, que veio consagrar o Balcão Único Eletrónico possibilitando a inscrição dos estabelecimentos de alojamento local naquele Balcão.

Todavia, este fenómeno que parecia ser meramente residual propagou-se, ganhando um espaço próprio e permanente. Nas bases desta propagação estão diretamente ligados outros fatores entre eles, o aumento do turismo e por conseguinte, a ampliação da procura. Neste sentido sentiu-se a necessidade de rever o enquadramento legal, até agora regulado superficialmente por portaria, de forma a ir a um melhor encontro com a relevância turística do alojamento local. A carência de um regime próprio também advinha das crescentes formas de alojamento que iam se estabelecendo, evidenciando-se não só no nosso país, mas sim a nível global. O Decreto-Lei n.º 15/2014, de 23 de Janeiro substantifica a segunda alteração ao regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, antes alterado pelo Decreto-Lei n.º 228/2009, de 14 de setembro, traduzindo uma minguia no que concerne à figura do alojamento local enquanto instituto autónomo (abandonando o carácter, originariamente, residual) com diploma legal distinto e adequado ao panorama factual correspondente à oferta dos numerosos serviços de alojamento.

⁷⁷ Concretizava a figura do alojamento local tal como constituída pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março.

4.4.1. O Decreto-Lei nº 128/2014, de 29 de agosto

O Decreto-Lei nº 128/2014, de 29 de Agosto representa precisamente a autonomização do alojamento local enquanto instituto prevendo assim um tratamento jurídico próprio, assumindo por isso a relevância desta figura para o turismo. São assim desembaraçados os empreendimentos turísticos do alojamento local, inviabilizando a hipótese de certos empreendimentos serem qualificados como alojamentos locais, quando aqueles, satisfaçam as formalidades dos empreendimentos turísticos.

Os traços gerais deste diploma legal conservam as tipologias originárias do alojamento local, recordando: o apartamento, a moradia e os estabelecimentos de hospedagem, mas também enquadram esta atividade, qualificando-a, numa concretização fiscal, na categoria de prestação de serviços. Ainda, é restringiram-se o número de explorações por edifício e passou-se a exigir requisitos mínimos de segurança contra o risco de incêndio, com algumas singularidades para os estabelecimentos com capacidade inferior a 10 utentes. Quanto às competências relativas à matéria de fiscalização e aplicação das sanções são competentes para o efeito a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica como decorre da alteração do Decreto-Lei nº 15/2014, de 23 de janeiro ao Decreto-Lei nº 39/2008, de 7 de março.

Depois do alojamento local ser autonomizado conferindo-lhe assim, um tratamento legal próprio com o Decreto-Lei nº 128/2014, de 29 de agosto é realizada a primeira pequena alteração através do Decreto-Lei nº 68/2015, de 23 de abril que, adensa o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local incluindo, portanto, o regime dos “hostels” no Decreto-Lei nº 128/2014, de 29 de agosto, uma vez que este regime estava anteriormente remetida para a portaria. Esta alteração, de acordo com o preâmbulo do diploma legal, procura “(...) *evitar a dispersão de instrumentos normativos sobre uma mesma realidade e tendo em conta a lógica de simplificação e de maior facilidade no acesso à atividade (...)*”.

A segunda alteração decorre com o Decreto-Lei nº 62/2018, de 6 de agosto, emergiu não só do aumento do turismo, mas também da dilatação do alojamento local que, por sua vez, colidiu com outros direitos, nomeadamente com o direito de habitação. Esta iniciativa pretendeu assim resolver algumas idiossincrasias que esta expansão causou, circunscrevendo o conceito de alojamento local.

Assistimos, com efeito, a mudanças ao nível do condomínio que, por sua vez, adquiriu maior relevância no âmbito da relação entre condómino e titular da atividade de exploração de alojamento local na fração autónoma podendo agora exigir uma

contribuição adicional respetiva às despesas resultantes da utilização acrescida das partes comuns podendo ainda também, através de deliberação fundamentada de mais de metade da permissão do edifício, sempre que se verifique existência reiterada e comprovada de atos que perturbem e afetem a normal utilização do prédio, provocando incómodo no descanso dos condóminos, opor-se ao exercício da atividade informando o presidente da câmara municipal a quem competirá a decisão final. Quanto aos hostels o poder do condomínio foi largamente estendido verificando-se assim a obrigatoriedade da autorização do condomínio, registada na ata de condomínio, para a instalação de hostels em frações autónomas de edifícios regidos pelo regime da propriedade horizontal. Além destas, damos conta também de três grandes alterações: a introdução dos quartos enquanto modalidade autónoma dos estabelecimentos de alojamento local; a mudança do procedimento de mera comunicação prévia para o regime da comunicação prévia com prazo e por último, o poder de regulamentar das autarquias locais, quanto à definição das áreas de contenção podendo limitar o número de novos registos de alojamentos locais.

Na região autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 128/2014 de 29 de Agosto foi adaptado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2015/M, de 22 de dezembro. Já na região autónoma dos Açores há uma disciplina própria para os estabelecimentos de alojamento local estabelecidos nesta região aplicando-se a Portaria n.º 83/2016, de 4 de Agosto.

4.5. Requisitos de funcionamento

O registo constitui *conditio sine qua non* para se iniciar a exploração do estabelecimento de alojamento local, consistindo este, no título válido de abertura ao público, requerido através do procedimento da comunicação prévia com prazo no Balcão Único Eletrónico⁷⁸. Com efeito, o procedimento da comunicação prévia com prazo deve indicar várias informações⁷⁹ relevantes para apreciação do pedido, entre as quais se encontram: a autorização de utilização ou título de utilização válido do imóvel; a identificação do titular da exploração do estabelecimento; o endereço do titular da

⁷⁸ Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho que além de transpor a Diretiva n.º 2009/6123/CE, regula os princípios e regras necessárias para a simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviço.

⁷⁹ Além destas informações na comunicação prévia também devem constar: documento de identificação do titular da exploração; termo de responsabilidade; caderneta predial urbana no caso de o titular ser proprietário ou outro título, por hipótese o contrato de arrendamento, que legitime o titular a exercer a atividade; declaração apresentada à AT de início de atividade ou alteração; e no caso dos hostels, a ata da assembleia de condóminos que autorize a instalação da exploração.

exploração; o nome adotado pelo estabelecimento tal como o respetivo endereço; a modalidade do estabelecimento de alojamento local assim como a capacidade; a data pretendida para abertura ao público; e ainda, o nome, morada e contacto telefónico da pessoa a comunicar em caso de urgência.

4.5.1. Condições gerais e de segurança

Todos os estabelecimentos locais devem reunir sempre condições de higiene e limpeza porém isso não é por si só suficiente exigindo-se outros requisitos que garantam a sua aptidão ao exercício da exploração da atividade. Com efeito, devem os estabelecimentos apresentar adequadas condições de conservação e de funcionamento das instalações e respetivos equipamentos, existir ligação à rede pública de abastecimento de água ou até mesmo deterem um sistema privado de abastecimento de água com origem controlada, também se exige a ligação à rede pública de esgotos ou a fossas sépticas à proporção da capacidade máxima do estabelecimento e ainda, estar munido de água corrente fria e quente. No que toca as unidades, exige-se que estas detenham pelo menos uma janela ou sacada com comunicação direta para o exterior que certifique condições de arejamento e ventilação apropriada, impõe-se que a unidade se encontre mobilada e dotada de equipamentos e utensílios próprios, é necessário que haja um sistema que permita vedar a entrada da luz exterior e ainda, dispor de portas equipadas com sistema de segurança a fim de garantir o respeito pela privacidade dos utilizadores. Exige-se igualmente a observância de sistemas de segurança que assegurem a privacidade dos utentes em todas as instalações sanitárias do estabelecimento

Relativamente às condições de segurança, os estabelecimentos de alojamento local que tenham capacidade igual ou inferior a dez utentes necessitam, para garantir a segurança, possuir apenas manta de incêndio e extintor acessível aos utilizadores, equipamento de primeiros socorros acessível aos utilizadores, a indicação do número nacional de emergência – 112 – num local visível aos utilizadores. Nos estabelecimentos de alojamento local onde haja uma capacidade acima de dez utentes já são necessárias a verificação do cumprimento de outras normas legais, nomeadamente as regras de segurança contra riscos de incêndio decorrentes do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro e ainda a verificação do regulamento técnico regulado pela Portaria n.º 1532/2008, de 29 de dezembro.

4.5.2. Modalidades e capacidade

O alojamento local alberga quatro categorias distintas de hospedagem, a saber: a moradia, o apartamento, o estabelecimento de hospedagem e o quarto. O quarto enquanto modalidade autónoma foi a novidade inserida na última alteração, em 2018, ao Decreto-Lei n.º 128/2014 de 29 de Agosto. A moradia apresenta-se como estabelecimento de alojamento local enquanto a atividade exercida num edifício autónomo e carateristicamente unifamiliar. O apartamento, é um estabelecimento de alojamento local onde a atividade é exercida numa fração autónoma de um edifício ou numa parte de um prédio urbano suscetível de utilização independente. Os estabelecimentos de hospedagem, são estabelecimentos de alojamento local onde a atividade é exercida numa fração autónoma através de quartos. Esta fração autónoma pode ser um prédio urbano ou parte de um, suscetível de utilização independente. Nesta modalidade é ainda possível usar a denominação de “hostel”, quando a quantidade de utentes em dormitórios for superior ao número de utentes por quarto. Neste sentido o alojamento é considerado predominantemente um dormitório e verifica-se um dos requisitos de utilização daquela designação. E por fim os quartos, são a modalidade mais recente do regime jurídico do alojamento local. A exploração da atividade alojamento local através de quartos, quando não superior a três unidades de alojamento, é praticada na residência do titular que deve corresponder ao seu domicílio fiscal.

Quanto à capacidade, os estabelecimentos de alojamento local têm um limite⁸⁰ máximo de nove quartos e trinta utentes. Os estabelecimentos de hospedagem denominados por “hostel” não apresenta, incompreensivelmente a nosso ver, qualquer limite à capacidade, constituindo por isso uma exceção à regra anterior. O número de utentes, nos estabelecimentos de alojamento local, está restrito à função das caraterísticas dos fogos, não podendo exceder a multiplicação do número de quartos por dois. Nas modalidades apartamento e moradia há a possibilidade de alojar mais dois utentes na divisão sala, respeitando os indicadores do INE. Há sempre a possibilidade, na existência de crianças até aos 12 anos, a instalação de até duas camas suplementares, independente da modalidade de alojamento local.

⁸⁰ Aos estabelecimentos de alojamento local registados antes de 2008 que não puderam manter a classificação de empreendimento turístico por força da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º39/2008, de 7 de março (RJET) não se aplica os requisitos inerentes à capacidade dos estabelecimentos de alojamento local, assim como também não se aplicaram aos estabelecimentos registados à data de 27-11-2014 referente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto (RJAL).

No caso das frações autónomas no mesmo edifício também se prevê alguns limites, só possível ir para além de nove estabelecimentos de alojamento local por titular⁸¹, na categoria de apartamento no mesmo edifício, quando isso não ultrapasse 75% do número de frações existentes no mesmo.

4.5.3. Enquadramento fiscal e regime de tributação

Para dar início ao exercício da atividade do estabelecimento de alojamento local é necessário, como já analisamos, proceder à comunicação prévia com prazo. Da leitura do artigo 6.º do RJAL extraímos, entre o elenco de elementos instrutórios exigidos para a correta realização da comunicação prévia, no seu n.º 2 alínea e) a obrigação de juntar *“Cópia simples da declaração de início ou alteração de atividade do titular da exploração do estabelecimento para o exercício da atividade de prestação de serviços de alojamento (...)”*. Com efeito antes mesmo de dirigir a comunicação ao Presidente da Câmara Municipal é necessário esta declaração apresentada junto da AT.

A exploração de estabelecimento de alojamento local é uma atividade caracterizada como prestação de serviços de alojamento enquadrada por conseguinte no artigo 4.º n.1 alínea h) do Código do IRS e ainda no artigo.º1 n.º1 alínea a) do Código do IVA que concluí esta atividade como geradora de rendimentos empresariais correspondentes à categoria B. Porém o ofício-circulado 20180/2015, de 19 de agosto estabeleceu um quadro onde se determinaram três *situações-tipo* aplicáveis:

Situações – Tipo	Rendimentos	
O proprietário do estabelecimento de alojamento local é o próprio titular da exploração	Proprietário/Titular da exploração	
	Categoria B	
O proprietário do estabelecimento de alojamento local é pessoa distinta do titular da exploração	Proprietário	Titular da exploração
	Categoria F salvo opção Categoria B	Categoria B

⁸¹ Para efeitos de cálculo, a interpretação do termo “titular” é amplamente concebida considerando-se para tal, além do registo proprietário ou titular da exploração todos os estabelecimentos de alojamento local na categoria de apartamento registados no nome dos ascendentes, descendentes, cônjuge, pessoas coletivas diferenciadas mas que tenham sócios comuns.

O proprietário do estabelecimento de alojamento local é inicialmente o titular da exploração e, nesse âmbito, cede a exploração a outro titular	Cedente (Proprietário e titular da exploração inicial)	Cessionário (Titular da Exploração)
	Categoria B	Categoria B

Tabela 1 Situações - Tipo - Ofício-circulado 20180/2015, de 19 de agosto

Já no que toca ao regime de tributação aplicável sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) irá, por norma, depender do valor anual do rendimento considerado na categoria B ⁸², podendo consoante aquele valor estarmos perante um regime simplificado ⁸³ ou um regime de contabilidade organizada ⁸⁴ a ambos previstos no artigo 28.º do CIRS. O explorador da atividade de alojamento local pode optar por qualquer uma das contabilidades referidas no caso do volume de negócios não ultrapassar o valor líquido de 200.000 €, quando ultrapassado esse valor é exigido o regime de contabilidade organizada. Este valor deve estar assinalado na declaração de início de atividade e poderá existir mudanças de regime em função dos elementos apresentados. Com efeito as mudanças de regime podem ocorrer nas hipótese em que o contribuinte não exerça qualquer opção e a AT procede ao enquadramento com base nos rendimentos registados no ano anterior, quando o contribuinte por obrigação está em regime de contabilidade organizada mas por apresentar um volume total de rendimentos igual ou inferior a 200.000,00 € a AT encaixa-o no regime simplificado ou vice-versa, ou seja, quando os pressupostos não se reúnem para se manter no regime simplificado a AT procede à alteração do enquadramento daquele contribuinte, inserindo-o de forma automática no regime de contabilidade organizada. Todavia esta última situação, ou seja, a cessação automática da aplicação do regime simplificado só ocorre em duas situações específicas a saber: quando durante dois anos consecutivos o volume de negócios líquido é superior a 200.000 € ou nos casos em que num único ano esse volume for superior a 250.000 €.

Quanto ao rendimento das pessoas colativas (IRC) o regime regra é o da contabilidade organizada podendo o contribuinte optar pelo regime simplificado de

⁸² Correspondente a rendimentos empresariais e profissionais.

⁸³ Este regime é caracterizado pelo rendimento da categoria B aplicando-se coeficiente de 0,35 ao rendimento tributável das atividades exploradoras dos estabelecimentos de alojamento local e ainda 0,10 aos subsídios destinados à exploração.

⁸⁴ Este regime é caracterizado pelo rendimento da categoria B ser realizado com base na contabilidade, ao abrigo das regras constantes do CIRC e com adaptações previstas no CIRS.

determinação de matéria coletável quando se observe, de modo cumulativo, os seguintes pressupostos: obter rendimentos anuais ilíquidos não superiores a 200.000 € no período imediatamente anterior; no período imediatamente anterior não ter um balanço total que ultrapasse os 500.000 €; não pode também estar obrigado legalmente à revisão legal de contas; além disso também não pode nenhuma entidade deter 20% do capital social da pessoa coletiva, direta ou indiretamente⁸⁵, quando não preencha estes requisitos⁸⁶; é exigido também a adoção do regime de normalização contabilística para microentidades⁸⁷, e por fim não pode ter renunciado à aplicação do regime nos três anos anteriores.

A escolha do regime simplificado deve estar indicado na declaração de início de atividade ou no caso de alteração de atividade, na declaração de alterações de atividade pelos sujeitos passivos observando-se por conseguinte o preenchimento daqueles pressupostos e da verificação da conformidade dos valores anuais do rendimento estimado.

Relativamente ao IVA o contribuinte, face aos elementos indicados na declaração de início de atividade pode ficar abrigado no regime especial de isenção ou no regime normal. No regime especial de isenção regulado pelo artigo 53.º do CIVA onde se prevê a observância cumulativa de condições para que se possa enquadrar a situação do contribuinte num regime de isenção. Com efeito, é necessário que o contribuinte não seja obrigado ou detenha contabilidade organizada tanto para efeito de IRS como de IRC, também se exige que este não pratique operações de exportação, importação ou mesmo atividades conexas, impõe-se ainda que não realize transmissões de bens ou prestações previstas no anexo E do CIVA⁸⁸, e por último é necessário que se indique um volume de negócios não superior a 10.000 €. Na eventualidade destes pressupostos não se observarem de forma cumulativa, o contribuinte irá ser sujeito ao enquadramento normal de tributação do IVA devendo estar munido de todos deveres decorrentes deste tipo de regime.

As obrigações decorrentes deste regime passam essencialmente pela obrigação de emissão e comunicação de fatura, fatura simplificada ou fatura-recibo com a alusão à respetiva isenção através da expressão “ *IVA – regime de isenção*”, é necessário cumprir as imposições decorrentes do artigo 58.º do CIVA que versa sobre as

⁸⁵ Nos termos do artigo 69.º n.º 6 do CIRC.

⁸⁶ Excetuam-se as sociedades e investidores de capital de risco.

⁸⁷ Regulado no Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 9 de março.

⁸⁸ Referente à lista de bens e serviços do setor de desperdícios, resíduos e sucatas recicláveis.

obrigações de faturação, declarativas e o período em que passa a ser devido o imposto e ainda a exoneração das mais variadas obrigações estabelecidas no CIVA incluindo, o dever de liquidar o imposto.

Quanto ao enquadramento dos contribuintes no regime normal de tributação a regra é de simples aceção, todos aqueles que não observem as condições do artigo 53.º do CIVA são obrigatoriamente inseridos neste regime ao passo que aqueles que reúnam aqueles requisitos podem optar por um destes dois regimes de tributação do IVA.

4.5.4. Cancelamento do registo

O cancelamento do registo tem como efeito a imediata cessação de exploração do estabelecimento, e a competência para determinar tal cancelamento é apenas do presidente da câmara municipal territorialmente competente. Neste sentido, podem levar ao cancelamento do registo: a existência de desconformidades nas informações ou documentos indicados no registo; a instalação de novos alojamentos nas áreas de suspensão; o incumprimento dos pressupostos aplicáveis aos estabelecimentos de alojamento local; e ainda, a não celebração ou a não manutenção do seguro válido de responsabilidade civil obrigatório, por parte do titular da exploração. Observadas estas causas, o cancelamento do registo por parte do presidente da câmara não se efetiva sem a realização de audiência prévia.

O presidente pode também cancelar temporariamente o registo até ao máximo de um ano e no caso dos estabelecimentos instalados em frações autónomas, a assembleia do condomínio também se pode opor ao exercício desta atividade mediante deliberação fundamentada⁸⁹ de mais de metade da permissão do edifício.

O cancelamento é realizado no Balcão Único Eletrónico através da comunicação da câmara municipal que por sua vez, também comunica ao TP para efeitos de atualização do RNAL. Por fim, o titular da exploração tem o prazo máximo de dez dias para comunicar às plataformas digitais destinadas à logística das reservas, o cancelamento ainda que temporário da exploração do estabelecimento de alojamento local.

4.5.5. Fiscalização

⁸⁹ Os motivos devem cingir-se à prática reiterada e comprovada de atos que perturbem a normal utilização do edifício causando incómodo e, por conseguinte, afetação do descanso dos condóminos.

A ASAE e as câmaras municipais territorialmente competentes são as entidades habilitadas a proceder à fiscalização⁹⁰ da obediência das normas decorrentes do regime jurídico do alojamento local. A AT tem competência para fiscalizar apenas o cumprimento das obrigações fiscais inerentes à atividade, caso incumpridas dão lugar a infrações tributárias. Tanto a ASAE como as câmaras municipais podem determinar a proibição provisória, total ou em parte, da exploração do estabelecimento de alojamento local quando este preencha os pressupostos dos empreendimentos turísticos e não tenha realizado o processo de autorização de utilização para fins turísticos no prazo estabelecido pelo TP ou ainda quando o incumprimento das normas aplicáveis colocar em causa a segurança dos utentes ou até mesmo a saúde pública.

As infrações relativas ao regime jurídico da exploração do alojamento local constituem contraordenações e podem punidas através de coimas que no caso de pessoas singulares podem começar nos 2.500,00 € até 4.000,00 € ao passo que nas pessoas coletivas podem ir de 25.000,00 € a 40.000,00 € nos casos em que estejamos perante mediação de oferta, disponibilização, publicidade e intermediação de estabelecimentos de alojamento local com registo desatualizado, sem registo, que apresentem desrespeito ao contrato de arrendamento ou da autorização de exploração. Além disso a falta de atualização dos dados indicados no registo ou a falta de comunicação da cessação do mesmo após o prazo de dez dias contados após a cessação também dão lugar a estas coimas. Por último, estas coimas aplicam-se quando verificado o desrespeito da capacidade máxima dos estabelecimentos de alojamento local ou exploração, pela mesma exploradora, que ascenda os 75% do número das frações autónomas do mesmo edifício.

As coimas descem, no caso das pessoas singulares de 125,00 € a 3.250,00 € e no caso das pessoas coletivas de 1.250,00 € a 32.500,00 €, quando as infrações versam sobre a instalação de hostel, sem autorização, nos edifícios regidos pelas regras da propriedade horizontal onde já exista habitação e quando haja incumprimento dos requisitos de segurança, gerais e ainda falta de seguro de responsabilidade civil.

Nas infrações decorrentes do não cumprimento da afixação da placa identificativa dos alojamentos locais, de violação das normas de identificação e publicidade dos estabelecimentos, da falta de publicitação do período funcionamento

⁹⁰ A ASAE executa a fiscalização através das denominadas “*fichas técnicas de alojamento local*” onde estão se prevê uma uniformização de critérios aplicados pelos controladores, ao procedimento. Disponível para consulta: <http://www.asae.gov.pt/ficheiros-externos-2016/ficha-tecnica-de-alojamento-local-pdf.aspx>

nos hostels mas sobretudo nos estabelecimentos de hospedagem em geral e ainda nos casos dos estabelecimentos existentes antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º128/2014, de 29 de agosto, a falta a de envio da cópia da declaração de início ou alteração de atividade apresentada AT, à câmara municipal, dão lugar a coimas que iniciam-se nos 50,00 € e terminam nos 750,00 € para as pessoas singulares ao passo que nas pessoas coletivas iniciam-se nos 250,00 € e vão até aos 7.500,00 €.

No entanto, para além das coimas poderão ser aplicadas sanções acessórias como a apreensão do material objeto da prática da infração, suspensão do exercício da atividade diretamente relacionada com a infração podendo ir até ao prazo máximo de dois anos e por fim o encerramento, até dois anos, do estabelecimento ou das instalações onde se exerce a prestação de serviços de alojamento, a angariação de clientela ou da intermediação de estabelecimentos desta natureza.

4.6. Crítica à autonomização da figura do alojamento local

Com o crescimento abrupto do número de alojamentos locais, fez-se sentir uma necessária autonomização da figura, criando-se por isso um regime jurídico próprio. Assim, através do Decreto-Lei n.º 124/2014 é aprovado o Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local e fruto das tendências simplificadoras a Diretiva 2006/123/CE mais conhecida por Diretiva Bolkestein⁹¹ contribuiu para a determinação do procedimento da mera comunicação prévia enquanto mecanismo de iniciação do exercício da atividade de exploração de alojamento local. Concludentemente verificamos que, aliada a autonomização desta figura está ainda um procedimento pouquíssimo exigente.

Contudo é de louvar a preocupação que foi clara do legislador quando preceituou a impossibilidade de recorrer ao fácil acesso inerente ao procedimento de alojamento local quando reunidos estejam os pressupostos dos empreendimentos turísticos⁹². É evidente a transparência na distinção que se pretende alcançar, e a nosso ver muito bem, com esta norma. Assim não podem verdadeiros empreendimentos turísticos registarem-se enquanto alojamentos locais por mero facilitismo, obrigando-os a cumprir um caminho mais rigoroso tal como é previsto no RJET.

⁹¹ Esta diretiva tinha como finalidade a liberalização da prestação de serviços e a não discriminação entre pessoas singulares e coletivas face à oportunidade de exercício das atividades

⁹² Artigo 2.º n 2.º do RJAL

Todavia, se aquela concretização foi feliz ao vedar a escolha mais fácil aos empreendimentos turísticos por estes conduzirem-se por pressupostos distintamente mais rigorosos que alojamento local, não tão feliz foi esta autonomização que equiparou regimes ao invés de criar uma hierarquia. A portaria 517/2008, de 25 de junho estabelecia requisitos mínimos a cumprir quanto aos estabelecimentos de alojamento local e isso gerava uma relação lógica de subsidiariedade entre diplomas legais tratando de forma certa esta modalidade de alojamento temporário a turistas que, ao não reunir as condições para ser considerada legalmente um empreendimento turístico, fazia e continua a fazer parte do RJET. A solução encontrada foi noutro sentido, criticavelmente a nosso entender, foi precisamente no âmbito de uma das alterações sofridas pelo RJET⁹³ que se autonomizou o alojamento local criando-se um regime jurídico próprio o que elevou, do ponto de vista jurídico, as normas respeitantes a este alojamento fazendo assim equivalente este regime àquele outro que ainda hoje acolhe e define o alojamento local. Ou seja estamos perante dois regimes com equivalente valor jurídico⁹⁴, o Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos e do Regime e do Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local.

Considerando esta apreciação afirmamos que à luz desta ideia de subsidiariedade e promovendo um equilíbrio nas demais ofertas turísticas que existem, faria sentido estabelecer critérios realmente pertinentes quanto à criação de alojamentos locais que como sabemos destinam-se ao alojamento temporário de turistas, conjugando-os com a oferta dos empreendimentos turísticos que, por sua vez, têm o mesmo fim: alojar turistas temporariamente. Faria mais sentido, a nosso ver, regulamentar e graduar a oferta do alojamento local em função do número de ofertas dos empreendimentos turísticos existentes nos locais, podendo mesmo haver critérios mais flexíveis nos casos

⁹³ Decreto-Lei nº 15/2014, de 23 de Janeiro

⁹⁴ Se antes o artigo 3.º do RJET, onde se encontra ainda a primeira definição estabelecida para o alojamento local, tinha uma relação hierárquica relativamente à Portaria n.º 517/2008, portaria esta que tinha apenas a finalidade de regulamentar através de um tratamento mais pormenorizado e desenvolvido daquela atividade, hoje, o RJET e o RJAL têm o mesmo valor hierárquico não havendo qualquer subordinação. Esta decisão pode se revelar mesmo contraproducente porque se é verdade que o crescimento do alojamento local tem sido exponencial, também é verdade que com esta autonomização a intenção do legislador parece pautar-se não só pela intenção de incluir, no ordenamento jurídico, aquelas situações paralelas mas ainda, impulsionar a criação de alojamentos locais resultando assim numa perda de controlo sobre a quantidade de alojamento locais criados e uma enorme falta de brio para com os empreendimentos turísticos, em geral, uma vez que nem procuraram conjugar e harmonizar os dois regimes contribuindo assim para uma desmedida oferta de alojamentos descontrolando, no caso de Lisboa, o mercado imobiliário que se torna excessivamente caro para os lisboetas e numa última análise para qualquer português médio.

dos projetos inovadores e/ou aqueles que invistam na reabilitação, recuperação e preservação de imóveis.

4.7. A relevância do uso no alojamento local

Todos os diplomas legais que procuraram regular a atividade do alojamento local tiveram a preocupação de fazer menção à licença de utilização ou autorização de utilização. A primeira regulação concretizada pela Portaria n.º 517/2008, de 25 de junho, onde se instituiu as condições mínimas a cumprir para o acesso à atividade de alojamento local, já previa no seu artigo 3.º n.º 1, a exigência da licença ou autorização de utilização do imóvel⁹⁵ para o registo da exploração da atividade. Mais tarde com a autonomização da figura do alojamento local, no Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto nomeadamente no seu artigo n.º 6 n.º 1 alínea a) instituiu-se que, para a correta instrução da mera comunicação prévia - procedimento obrigatório para a exploração de estabelecimentos de alojamento local – era necessário juntar a autorização de utilização ou título de utilização válido do respetivo imóvel. Na última alteração deste diploma, realizada pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, o procedimento a observar-se para iniciar a exploração da atividade sofreu uma modificação, alterando-se o procedimento da mera comunicação prévia para a comunicação prévia com prazo. No entanto, mesmo alterando-se o tipo de procedimento a exigência da apresentação da licença ou autorização de utilização do imóvel foi igualmente imposta.

Se é verdade que o legislador preocupou-se em, pelo menos, obrigar o interessado a juntar a informação sobre a autorização da utilização do imóvel para facilitar, pensamos nós, a ação da administração na apreciação das comunicações, também é verdade que esta exigência ficou aquém daquilo que se esperava. O legislador, ao impor de forma abstrata a junção da autorização de utilização adequada ou o título de utilização válido do edifício sem especificar qualquer uso, reforça a ideia de que no RJAL não se pretendeu desencadear o procedimento administrativo de controlo prévio das operações urbanísticas que visam a alteração da autorização de utilização. Porém, a junção da autorização de utilização⁹⁶ do imóvel imposta pelo procedimento, a nosso ver, não chega porque apesar de este se preocupar com a

⁹⁵ Voltamos a lembrar que os imóveis construídos antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de agosto de 1951, não requerem a licença de utilização para qualquer efeito, sendo apenas necessário fazer prova de que, efetivamente, não existe aquela licença.

⁹⁶ A licença ou licenciamento deveriam ser requeridas juntamente com autorização de utilização, visto que aquela afere de facto a adequação à utilização para aquele uso pretendido.

legalidade do edifício ou fração não estabelece qualquer regra quanto à entrega da licença propriamente dita onde está estabelecido o uso que fora determinado na apreciação do projeto urbanístico. Isto tem como consequência o encaixa da atividade do alojamento num amplo leque de licenças/usos que cabem na sua condição de acesso. Parece-nos evidente que quando estamos perante um projeto que vise o uso serviços, o problema não se levante pois é unânime a compatibilidade do exercício da exploração do alojamento local cateterizada como prestação de serviços com esse mesmo uso quando respeitadas todas as condições de funcionamento.

Todavia, não são poucas as interrogações quando em causa está o uso habitacional. É sabido que a maior parte dos apartamentos, nomeadamente em Lisboa, não dispõe da licença de utilização relativa a serviços e que mesmo assim se aceitou, com grande facilidade, a exploração desta atividade com apenas a licença de habitação. A nós, parece-nos forçoso este entendimento, muito embora compreendamos que antes o alojamento local era uma situação residual e por isso pouco problemática. Não somos insensíveis às consequências que a exigência do uso serviços⁹⁷, hoje, acarretaria para o mercado e até mesmo para a lei, porque na eventualidade desta hipótese ser real a incumbência atribuída à figura do alojamento local sairia frustrada pois ao invés de se verificar um acolhimento de todas aquelas situações de aluguer temporário a turistas sem qualquer regulamentação, iríamos novamente observar inúmeras modalidades de aluguer à margem da lei. Não podemos ocultar, em momento algum, a relevância da instituição desta modalidade de alojamento enquanto resposta para um fenómeno que já se vivia, porém, atualmente com uma dimensão desmedida.

4.7.1. A desordem do uso habitação e do uso turismo.

Sempre ouvimos falar de turismo residencial e talvez por isso hoje assistimos ainda a uma grande confusão também, sobre o que é turismo na modalidade do alojamento local e sobre o que é habitação. Relembramos no entanto que, não é uma questão linear, até porque se o fosse, não haveriam tantas controvérsias sobre o assunto e tão-pouco uma dispersão de soluções na jurisprudência. Além disso e por não ser líquida a discussão, a verdade é que panorama jurídico, imobiliário e social contribuiu, e muito para os problemas que hoje debatemos.

⁹⁷ Embora saibamos que este uso está reservado aos empreendimentos turístico e que de acordo com o RJET o alojamento local está impedido de poder ser caraterizado como tal.

Antes do Decreto-Lei n.º39/2008, de 7 de março que regulamenta o RJET, alguns empreendimentos turísticos podiam exercer a atividade em certas unidades confinadas a fins habitacionais e unidades que se encontravam circunscritas à exploração turística. Portugal já há alguns anos tem-se singrado nos rankings de turismo e se, inicialmente, o problema era mais pujante no sul do país, nomeadamente no Algarve⁹⁸, hoje debatemos muito o largo número de turistas noutras cidades, como Lisboa.

A relação íntima entre o turismo e a atividade económica imobiliária foi um dos principais sustentáculos do que hoje é uma problemática. É incontornável a ação do mercado imobiliário que impulsionou o grande investimento explanado no número de infraestruturas que fazem parte do que o turismo hoje é – um dos maiores vetores de criação de receita para o Estado. Porém, o aumento da atratividade do nosso país enquanto destino turístico aliado a um modelo caracteristicamente imobiliário assente na procura de investimento onde apenas se vendiam lotes destinados a construir moradias ou apartamentos prontos a habitar concretizando modalidades como apartamentos e aldeamentos turísticos e outros tipos⁹⁹ (alguns inclusivamente já extintos, como as moradias turísticas) fez a Administração ceder alguns contornos jus-urbanísticos perante interesses económicos.

Perante este cenário que misturava muitas vezes os usos, encarámos assim um hipérbato de intenções, se o mercado imobiliário procurava amenizar o pesado investimento turístico através daqueles investimentos que não tinham inicialmente fins turísticos, hoje observamos o turismo a legitimar os elevados consumos e utilizações do solo subjugando o caminho da sustentabilidade.

Com a entrada em vigor do RJET esta dinâmica alterou-se, o artigo 45.º inseriu, independentemente do regime de propriedade e da utilização da mesma pelos proprietários, a ideia de continuidade, unidade e estabilidade da afetação à exploração turística de todos tipos de alojamento inerentes ao empreendimento a ser cumprida pela própria entidade exploradora. Com RJET deixou de se poder afetar a fins habitacionais as unidades de alojamento contudo, salvaguardou-se todas as situações que foram

⁹⁸ Porém o Algarve debatia essencialmente questões de alugueres temporários aos turistas das chamadas segundas residências.

⁹⁹ As modalidades de empreendimentos turísticos principalmente afetos à exploração turísticas tinham um sistema em que certa percentagem era disponibilizada obrigatoriamente para a locação diária a turistas. Assim, por exemplo, as modalidades de hotéis-apartamentos também conhecidos por apart-hotel era de mais de metade o que demonstra que a percentagem que sobrava podia estar afeta, por hipótese pelos proprietários, a fins habitacionais.

estabelecidas à luz do anterior modelo da exploração turística/ afetação habitacional. No sentido de afirmar com clareza o uso turístico, preceituou o artigo 46.º a impossibilidade de firmar contratos que comprometam este uso.

Foi feliz, achamos nós, esta mudança levada a cabo pelo RJET, ainda que hoje se discuta o problema do uso e da afetação. Pelo menos neste regime ficou clara a intenção do legislador em afastar a afetação habitacional em relação aos empreendimentos turísticos. No entanto sabemos, não obstante esta última solução do RJET, que este cenário analisado contribuiu de certo modo para uma fraca distinção no âmbito das várias modalidades de alojamento quanto à sua afetação turística ou habitacional.

4.7.2. A problemática do uso habitacional e o alojamento local

É sabido que a maioria das explorações dos estabelecimentos de alojamento local em Lisboa são exercidos em apartamentos ou seja, em frações autónomas e como tal algumas questões se levantam sobre a utilização dos edifícios que como sabemos correspondem a uma operação urbanística que por sua vez está subordinada ao controlo prévio.

O Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, no seu artigo 6.º n.º1 alínea a), prevê enquanto requisito do procedimento da comunicação prévia com prazo¹⁰⁰, a autorização de utilização ou o título de utilização válido do imóvel, não concretizando assim qualquer uso específico para a exploração desta atividade. As frações autónomas por se inserirem no âmbito da propriedade horizontal, deparam-se com várias limitações ao exercício de certos direitos devido ao regime inerente a este tipo de propriedade. Assim, o código civil, nomeadamente no seu artigo 1422.º n.º2 alínea c) e d) proíbe os condóminos de usar a fração para fins que ofendam os bons costumes bem como limita o uso da fração ao fim a que ele se destina, vedando a possibilidade do condómino dar uso diverso àquele estabelecido. Neste sentido o uso, seja ele qual for, pode ser estabelecido no projeto da construção do imóvel, na licença de utilização ou no título da constituição da propriedade horizontal¹⁰¹ e a verdade é que normalmente, os edifícios ao contrário do que se passa, por exemplo, nos hotéis, contêm várias autorizações de

¹⁰⁰ Antes da última alteração levada a cabo pela Lei 62/2018, de 22 de agosto, previa-se a mera comunicação prévia que devido à sua simplificação e isenção total de controlo cooperou de forma evidente para o crescimento do número de explorações.

¹⁰¹ Tanto no projeto de construção do imóvel como na licença de utilização, deve ser observada a autorização por parte do município competente.

utilização não havendo assim uma unidade funcional, potenciando por fim utilizações mistas¹⁰² num só edifício.

A função do título constitutivo visa estabelecer o estatuto jurídico do imóvel reunindo todos os elementos colaboradores desta definição porém não é obrigatório que daqui decorra o fim a que se destina cada fração. A autorização de utilização, por sua vez, certifica que o edifício está propenso a determinados usos dando cumprimentos às normas e regulamentos aplicáveis.

O fim da fração confina o exercício dos direitos dos proprietários das frações inerentes ao uso e fruição, a verdade é que torna-se difícil a tarefa de interpretar estes limites. De acordo com FERNANDA PALMA, SANDRA PASSINHAS e DULCE LOPES o alojamento local enquanto modalidade de prestação de serviço distingue-se pelo exercício de uma atividade organizada que visa alojar turistas, não se permite assim concluir sobre a verdadeira finalidade ou seja, sobre a concreta prestação, não interessando para tal se o hóspede faz no estabelecimento de alojamento local exatamente aquilo que faz na sua habitação¹⁰³. Neste sentido, é líquida a ideia de que a atividade do alojamento local está assente na prestação de serviços tendo como contraprestação a remuneração, todavia as dúvidas recaem sobre se estamos de facto, perante uma atividade económica relevando para isso a qualificação da atividade que irá ditar consequentemente se o uso ou o concreto uso, é compatível com a fração destinada a fins habitacionais¹⁰⁴. Devemos desde já referir que as atividades económicas onde se compreende por exemplo indústrias, serviços e comércio distinguem-se das utilizações urbanísticas previstas para os edifícios e frações autónomas o que, desde logo, faz-nos deparar com procedimentos diferenciados. Falamos portanto, de dois diferentes âmbitos: a atividade propriamente dita; e o edifício ou fração onde aquela vai ser explorada. Ainda que estes aspetos se possam unir entre si, a verdade é que a facilitação da instalação certas atividade, com fim do proveito económico, quer de frações

¹⁰² Artigo 62.º n.º 1 e 2 do RJUE

¹⁰³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, SANDRA PASSINHAS e DULCE LOPES, “*Alojamento Local e uso da Fração Autónoma*”, Almedina, Coimbra, 2017, Pág.64

¹⁰⁴ Aliás neste sentido também, o Decreto-Lei n.º 160/2008, de 8 de agosto, que versa sobre os elementos do contrato de arrendamento e os requisitos a que obedece a sua celebração, contempla uma regra quanto às frações ou prédios licenciados, nomeadamente no seu artigo 5.º n.º 4 onde se exige a autorização prévia da câmara municipal para mudança da finalidade e para o arrendamento para fim não habitacional. Isto porque quanto aos edifícios e frações que não estiveram sujeitos a licenciamento não têm, por conseguinte, título de utilização. Assim quando não se consegue provar o uso do respetivo edifício ou fração entende-se como regra, o uso habitacional por ser o mais comum. Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES, FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, 4ª Edição, Coimbra, Almedina, 2016, anotação ao artigo 60º, pp. 459 a 464.

autónomas quer de edifícios teve como prática estabelecer na autorização de utilização descrições genéricas que por sua vez permitem a inclusão de várias atividades de forma a não ser necessária a cada mudança de atividade a observância da mudança de uso que desencadearia um “*procedimento administrativo de controlo*”¹⁰⁵.

A jurisprudência não tem preconizado uma única solução para este problema e como tal, várias são as decisões que versam sobre a compatibilidade do exercício da atividade de alojamento local com o uso habitacional. Por conseguinte, o primeiro tribunal a pronunciar-se sobre a questão foi o da Relação do Porto¹⁰⁶ em 15/09/2016, onde afirmou aceitar a possibilidade de exploração da atividade de alojamento local nas frações autónomas com fins habitacionais considerando mesmo que o conceito de alojamento está incluído na definição de habitação e que a prestação de serviços, objeto do contrato de alojamento, não serve sem mais para caracterizar o fim da utilização. Em sentido oposto, a Relação de Lisboa¹⁰⁷ em 20/10/2016, vem afirmar que o proprietário da fração autónoma não lhe pode dar uso distinto ao fim que lhe foi estabelecido no título constitutivo sendo assim incompatível o uso habitação com o alojamento a turistas pois este último é equiparado a um hotel, hostel ou pensão. Além disso este acórdão ainda, garante serem irrelevantes as autorizações administrativas que estabeleçam um uso de comércio para a fração autónoma de um prédio que tenha sido destinada à habitação pelo seu título constitutivo determinado à luz do estatuto do regime de propriedade horizontal. Esta decisão deu lugar a recurso para o STJ¹⁰⁸ a 28/03/2017, no qual ficou decidido que, o alojamento a turistas por pequenos períodos de duração não se classifica enquanto ato de comércio referindo com efeito, que a cedência onerosa da fração autónoma tem como fim a habitação respeitando assim a finalidade que consta do título constitutivo. Ainda, a Relação do Porto¹⁰⁹ a 27/04/2017, vem considerar a incompatibilidade do alojamento local com a exploração deste numa fração autónoma destinada ao uso habitação referindo inclusive que inerente ao conceito de habitação está a ideia de vida doméstica podendo esta ser tutelada pelo proprietário ou arrendatário. Já no que concerne ao conceito de alojamento, estão inerentes a este, outras modalidades que não preveem a permanência, um lar, um espaço onde se

¹⁰⁵ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, “*Alojamento Local*”, Colaboração de Susana A. Duarte e Joana Guerreiro da Silva Coimbra, Almedina, 2019, Ob. Cit, pp. 63.

¹⁰⁶ Acórdão TRP processo: 4910/16.5T8PRT-A.P1 de 15-09-2016, disponível para consulta: www.dgsi.pt

¹⁰⁷ Acórdão TRL processo: 12579-16.0T8LSB.L1-8 de 20-10-2016, disponível para consulta: www.dgsi.pt

¹⁰⁸ Acórdão STJ processo: 12579/16.0T8LSB.L1.S1 de 28-03-2017, disponível para consulta: www.dgsi.pt

¹⁰⁹ Acórdão TRP processo: 13721/16.7T8PRT.P1 de 27-04-2017, disponível para consulta: www.dgsi.pt

estabelece uma vida doméstica e onde se procura tranquilidade e sossego. Em 2018, há um outro acórdão da Relação do Porto que também segue a ideia de que o exercício da atividade do alojamento local não se compagina com o uso habitação tipicamente previsto no título constitutivo de uma fração autónoma.

Da análise dos acórdãos, podemos ver que esta questão causa enormes incertezas mas também, outro resultado não se esperava uma vez que, o próprio legislador se privou de acolher uma posição quanto à especificação do uso, porém em nenhuma das decisões podemos observar a existência de considerações sobre elementos, a nosso ver indispensáveis, para ponderar o problema e chegar a uma melhor decisão. Desde logo não se faz quaisquer alusões, por exemplo, ao número de hóspedes, à capacidade da fração, ao fluxo de procura da fração, ao tipo de serviços prestados, entre outras questões que se mostram essenciais ao apuramento da realidade de cada caso. Não nos apoquentas as decisões dos tribunais não se mostrarem unânimes quanto a um só entendimento sobre esta questão, até porque nós temos vindo a mostrar que os alojamentos locais entre si são diferentes¹¹⁰, o que nos aflige é o pouco trabalho de pesquisa sobre a realidade inerente a cada caso concreto que está na base de certas decisões judiciais, cooperando muito pouco ou nada para a congruência do sistema jurídico e de uma solução.

Concludentemente, na nossa opinião para podermos afirmar com certezas que o uso habitacional não se coaduna com a exploração da atividade de alojamento local, é obrigatório assinalar os contornos do modo de como é exercida a atividade inerente ao alojamento a fim de distinguir, as situações em que estamos perante uma mera disponibilização da fração daquelas outras em que existe uma verdadeira atividade organizada com fins empresariais que mais se aproxima, por exemplo, do regime dos empreendimentos turísticos. Por fim, afirmamos novamente a essencialidade de existir uma distinção entre pelo menos duas tipologias inerentes à exploração desta atividade: uma tipologia que se apresenta com um volume elevado de acomodações e que está estabelecido só para esse efeito; e outra exploração que se apresenta com muito pouca capacidade de alojamento e consequentemente pouco fluxo, onde muitas vezes o próprio proprietário é residente¹¹¹. Aliás, na modalidade *quartos* explorada numa fração

¹¹⁰ Havendo os alojamentos de nível empresarial distintos dos de nível complementar à economia familiar.

¹¹¹ Neste sentido, MARIA OLINDA GARCIA ilustra: “Consideremos dois exemplos. Se alguém destina um quarto ou dois do apartamento onde vive ao alojamento de dois ou três turistas, a probabilidade de afetação dos interesses dos demais moradores, nomeadamente sossego e segurança, será teoricamente

autónoma não nos aparenta haver outra possibilidade de explorar o alojamento local se não numa fração que tenha estabelecido no seu título constitutivo o uso habitacional¹¹², porém as restantes modalidades já oferecem dúvidas quanto à compatibilidade¹¹³ da exploração desta atividade com este uso. Já no caso dos estabelecimentos de hospedagem, nomeadamente os hostels, que funcionam a um nível diferente parece-nos mais avesso ao uso habitacional¹¹⁴, assemelhando-se, pela sua dinâmica, aos empreendimentos turístico. Esta discriminação seria apaziguadora para o ordenamento jurídico em geral e para efeitos de apreciação da relação entre o exercício da exploração do alojamento local nas frações autónomas e o condomínio que, como já foi observado e analisado, é onipresente na questão da harmonia desta atividade com o uso habitacional.

4.8. O Plano Diretor Municipal.

O Plano Diretor Municipal¹¹⁵ é um instrumento de gestão territorial a nível municipal¹¹⁶ regulado pelo artigo 95º do Decreto-Lei n.º80/2015, de 14 de maio. Este instrumento articula e integra as orientações provenientes dos programas de âmbito nacional¹¹⁷, regional¹¹⁸ e intermunicipal juntando ainda em si outras finalidades, entre elas: a definição de estratégias de desenvolvimento territorial e municipal, a política municipal de solos de ordenamento de território e urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e gestão de equipamentos de utilização coletiva assim como as relações interdependentes com os municípios vizinhos. Este instrumento,

reduzida, atendendo ao número de pessoas alojadas e ao facto de o locador viver na fração. Pelo contrário, se um apartamento com nove quartos for inteiramente destinado ao alojamento de turistas (através de arrendamentos de quartos mobilados ou de contratos mistos de locação e prestação de serviços, podendo até corresponder a um “hostel”) acomodando um número elevado de pessoas em simultâneo, a probabilidade de conflito com interesses de residentes habituais será significativamente superior.” Cfr. “Arrendamento de curta duração a turistas: um (inapropriado) denominado contrato de alojamento local” in Revista Eletrónica de Direito, Nº3, Outubro de 2017, Pág. 11, disponível para consulta: <file:///C:/Users/win/Desktop/Artigo%20Olinda%20Garcia%200.pdf>

¹¹² Seguimos nesta questão o entendimento de. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, “Alojamento Local”, Colaboração de Susana A. Duarte e Joana Guerreiro da Silva Coimbra, Almedina, 2019, pp. 66.

¹¹³ Assim o é que no caso dos estabelecimentos de hospedagem, vulgo hostel, a última alteração ao RGAL impôs o consentimento do condomínio para a sua instalação numa fração autónoma.

¹¹⁴ Com esta ideia parece corroborar a última alteração ao RJAL onde se exige a autorização do condomínio para instalar um hostel numa fração autónoma.

¹¹⁵ O Plano Diretor Municipal é um instrumento de elaboração obrigatória salvo nos casos em que se estabeleça a realização do Plano Diretor Intermunicipal.

¹¹⁶ Além do PDM existem outros dois planos que atuam a nível municipal, a saber: o Plano de Urbanização e o Plano Pormenor.

¹¹⁷ Através do Plano Nacional de Ordenamento do Território

¹¹⁸ Através dos Planos Regionais de Ordenamento do Território.

concretizando o princípio da coordenação das estratégias de ordenamento territorial, também serve de base para a elaboração de outros planos municipais, nomeadamente o PU e o PP, sendo ainda referência para o desenvolvimento das intervenções dos vários setores do Estado no respetivo território.

O Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto relativo ao regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local estabelece apenas, quanto ao título do imóvel, a existência de título de utilização válido ou autorização de utilização para abertura da exploração desta atividade. Como já falamos em sede própria, esta escolha do legislador faz erguer alguns problemas principalmente quando à compatibilidade do exercício da atividade com a finalidade do uso habitacional habitualmente considerado na fração autónoma. Porém, se por um lado temos a norma do RJAL que não define qual o uso do imóvel apropriado à instalação do estabelecimento de alojamento local dando azo, portanto a discussões sobre o cardápio de os usos admitidos para a exploração do alojamento local, por outro temos o PDM de Lisboa em vigor, onde se estabelecem a definição dos vários usos, entre os quais se encontra o uso habitacional definido como: *“Compreende as áreas afetas à residência unifamiliar e coletiva, incluindo instalações residenciais especiais (estabelecimentos de alojamento local e residências destinadas a estudantes ou a idosos que, em função da dimensão da área e dos serviços prestados, manifestem especial compatibilidade com uso habitacional).”*¹¹⁹.

Os planos municipais têm, entre outras utilidades ligadas ao ordenamento do território e qualificação dos solos, a função de estabelecer a admissibilidade dos usos e utilizações de atividades humanas no espaço territorial. Neste sentido a definição dos usos no plano prossegue fins urbanísticos apresentando como critérios para a sua definição o desenvolvimento do território, que por sua vez estabelece em certas zonas um uso dominante que não se desarticula com os demais usos que possam ser compatíveis, complementares ou até mesmo acessórios daquele uso dominante¹²⁰. Com efeito, o uso habitacional tal como acolhido pelo PDM de Lisboa, a nosso ver, é completamente perverso quando analisamos a definição dos vários usos elencados no mesmo PDM. Apenas o uso habitacional faz menção ao alojamento local o que desde

¹¹⁹ Manual técnico do Plano Diretor Municipal de Lisboa, página 132, disponível: http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/VIVER/Urbanismo/urbanismo/planeamento/pdm/1994/Manual_tecnico_PDM_LX.pdf

¹²⁰ Neste sentido, sobre as categorias de solo urbano o artigo 25.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto.

logo faz-nos questionar, sobre os edifícios ou frações que se proponham à abertura de um alojamento se, ao invés de deterem a autorização utilização do uso habitacional, por hipótese, possuam uma autorização de utilização afeta a serviços, ou até mesmo ao uso de comércio, será necessário alterá-lo para o uso habitacional? Cremos que não, desde logo porque a exploração da atividade de alojamento local define-se legalmente¹²¹ como a prestação de serviços de alojamento temporário a turistas, logo, o entendimento contrário criaria uma ordenação contraproducente, muito embora o PDM, no âmbito da regulação dos usos, não refere o alojamento local em nenhum outro uso e concomitantemente o Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 29 de agosto no seu artigo 25.º diferencia de forma veemente o uso habitacional¹²² daquilo que é o espaço das atividades económicas¹²³ e ainda daqueles espaços de uso especial onde se inserem os espaços turísticos¹²⁴.

Devemos ainda sublinhar que esta ideia aliada ao PDM de 2012 de incluir a atividade de alojamento local na definição do uso habitacional não é de todo uma invenção, é sim um resquício do que o PDM de 1994 onde já eram previstos, não os alojamentos locais inexistentes à data mas sim, os albergues que também são um tipo de alojamento temporário muito parecido com o hostel e que como sabemos dissiparam-se com a entrada em vigor do RJET. Até aqui nada de notável. Importante sim é o passo seguinte, ou seja, aquando da alteração do PDM de 2012 ou até mesmo na revisão de 2015, já com a presente evolução galopante do turismo não ter havido preocupações quanto à inserção desta atividade no uso habitacional.

Concludentemente sabemos que o PDM de Lisboa em vigor, acolhe o alojamento local no uso habitacional sem qualquer reserva. E isso traz, como podemos ver, diariamente consequência enormes para cidades volumosas turisticamente. É de considerar que o turismo é efetivamente, um grande ganho para a nossa economia, todavia não o deve ser a qualquer custo. Hoje, enfrentamos vários problemas, repercussão do volume do turismo que se concentra sobretudo nos centros históricos o que, inevitavelmente, conduz a discussões e confrontos entre direitos constitucionalmente protegidos. Assim o é que, deparamo-nos hoje com zonas de suspensão duvidosamente estabelecidas que por seu turno, conduzem-nos a outras controvérsias.

¹²¹ Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º128/2014, de 29 de agosto.

¹²² Artigo 25.º n.º 1 alínea b) do Decreto Regulamentar N.º 15/2015, de 29 de agosto.

¹²³ Artigo 25.º n.º 1 alínea c) do Decreto Regulamentar N.º 15/2015, de 29 de agosto.

¹²⁴ Artigo 25.º n.º 1 alínea f), iii), do Decreto Regulamentar N.º 15/2015, de 29 de agosto.

4.9. Restrições ao alojamento local: áreas de suspensão.

Fruto da contundente oferta do alojamento local e do seu consequente *boom* com grande incidência na cidade de Lisboa nomeadamente nos seus centros históricos, hoje, assistimos à introdução de medidas que procuram delimitar e até mesmo proibir, ao que parece temporariamente, a criação de novos estabelecimentos de alojamento local em certas zonas.

Entre nós partilhamos um pensamento que se aplica a grande maioria das problemáticas públicas: regular sim, proibir não. Em pleno século XXI causa-nos alguma perplexidade que a proibição seja ainda uma ferramenta usada com alguma facilidade e rapidez quando a falta de brio nas regulações surpreendem com os seus efeitos negativamente típicos. Assim o é, com as zonas de contenção estabelecidas em Lisboa, onde o cuidado nas regulações não se observou, relembramos portanto, que o PDM que está em vigor é de 2012 e o RJAL, por sua vez, remota a 2014, anos em que já sentia a propensão de crescimento do turismo.

A Câmara Municipal de Lisboa através de deliberação em Assembleia Municipal¹²⁵ aprova uma proposta de suspensão da autorização, em determinadas áreas, de novos registos de estabelecimentos de alojamento local. Da leitura do boletim municipal podemos extrair que a fundamentação que serviu de base à fixação das áreas de contenção encontra-se no estudo realizado no âmbito do urbanismo e do turismo em Lisboa¹²⁶ juntamente com a “*Visão Estratégica para o Ordenamento Urbanístico do Turismo em Lisboa -2018*”¹²⁷.

Os novos poderes conferidas aos municípios à luz da última alteração realizada ao regime da exploração dos estabelecimentos de alojamento local, difundida pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, mais concretamente no seu artigo 15-A, onde se admite às câmaras municipais o poder regulamentar desde que, fundamentado, sobre matérias que tenham como fim a preservação da realidade social dos bairros e lugares podendo como tal, impor zonas de contenção e ainda estabelecer um número limite de estabelecimentos de alojamento local por freguesia, como é o caso de certas freguesias de Lisboa.

Esta prerrogativa coloca-nos algumas dúvidas, antes de mais, sobre os vários efeitos provenientes desta medida, mas sobretudo sobre o efeito da proibição de novos

¹²⁵ Deliberação n.º 462/AML/2018 - proposta n.º 677/CM/2018.

¹²⁶ Estudo Urbanístico do Turismo em Lisboa – 2018 - <https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/Estudo-Urbanístico-do-Turismo-em-Lisboa.pdf>

¹²⁷ <https://www.am-lisboa.pt/documentos/154099781200jII7ak1Wa23QC2.pdf>

registos que diretamente diminui a potencial concorrência, correndo assim o risco de cristalizar os direitos anteriormente constituídos. Além disso coloca-nos as maiores reservas sobre a compatibilidade entre esta norma decorrente do artigo 15-A com o preceito constitucional extraído do artigo 65.º n.º4 da CRP no qual se determina que, as normas respeitantes à definição do uso, ocupação e transformação do solo são concretizadas através dos instrumentos de planeamento territorial. Com efeito, não colocamos em causa a existência do poder regulamentar das autarquias locais, uma vez que o artigo 3.º do RJUE e a própria CRP no seu artigo 24.ºo confere. Porém, este poder regulamente próprio do poder local, tal como preceituado, existe nos limites da Constituição, das leis e de outros regulamentos tendo sempre como pano de fundo a hierarquia normativa. Neste sentido, após percorrermos o panorama legal das competências do poder local no âmbito das suas faculdades regulamentares, notamos que a definição das zonas de contenção não respeitam os procedimentos adotados quanto aos instrumentos de planeamento¹²⁸ aos quais se estabelece uma reserva material quanto às disciplinas de ocupação, uso e transformação do solo urbano decorrente do artigo 3.º do RJUE¹²⁹ – *ex vi* artigo 65.º n.º4 CRP. Ora confrontada a proposta que visa a suspensão de novas autorizações para certas freguesias de Lisboa, com o procedimento de elaboração, acompanhamento e aprovação dos instrumentos de planeamento territorial regulado no RJIGT, assinalamos que a proposta é completamente insuficiente à luz deste último regime – RJIGT *ex vi* artigo 65.º n.º4 CRP. Não menosprezamos, de modo algum, a razão pela qual as propostas desta natureza foram realizadas mas quanto ao modo como foram efetivadas já colocamos algumas dúvidas, sobretudo quando estamos perante a elaboração de matérias sobre a ocupação, uso e transformação do solo que embora sejam concretizadas por regulamento através de uma deliberação fundamentada ao abrigo do artigo 15-A da Lei 62/2018 devem, em primeiro lugar, respeito à norma constitucional que prevê o tratamento destas matérias deve ser operado nos instrumentos de gestão territorial. Visto que a proposta não respeita os artigos 75.º e

¹²⁸ JOÃO MIRANDA sobre o planeamento como forma de intervenção pública no território: “ *O plano continua a justificar-se essencialmente como instrumento de fixação das regras de uso do solo, devendo ser-lhe aditada a função de assegurar a sustentabilidade dos espaços urbanos*” Cfr. in *A função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*, 2010, Pág. 195

¹²⁹ Neste sentido FERNANDA PAULA OLIVEIRA: “*Esta distinção é relevante pois se por um lado não pode ter tratamento num simples regulamento municipal matéria que é do domínio do planeamento (em cumprimento do princípio da tipicidade dos planos) ...*” Cfr. “*Mais uma alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*”, pré-impressão, Almedina, 2014, Pág.12

seguintes do RJIGT, quanto à elaboração ou revisão do PDM¹³⁰, desconsiderando por completo o que a Constituição estabelece para esta temática, leva-nos a concluir que a definição destas zonas de contenção enquanto uma estratégia de preservar a realidade social dos bairros e lugares é corporizada à revelia dos planos e, por conseguinte, da Constituição violando ainda o artigo 3.º nº 2 alínea j) do RJUE.

5. A gentrificação: a perda da autenticidade das cidades

O turismo de uma forma geral tem vários impactos, quer positivos quer negativos, na dinâmica de um bairro, de uma freguesia, de uma vila, de uma cidade e por fim num país. Portanto, cada vez que o turismo se alarga, acolhendo um grutesco número de turistas traduzido no aumento extraordinário da criação de alojamentos, as consequências irão sempre sentir-se não só, ao nível jurídico, económico e imobiliário, mas também e não de forma menos importante, na sociedade, quer geral quer em particular daquelas zonas consideradas mais turísticas.

O aumento exponencial do turismo fez-se e muito sentir nos habitantes de certas zonas entupidas, hoje, pelo alojamento local o que consequentemente provoca numerosas dificuldades na harmonização dos direitos conflituantes tanto dos moradores, como dos proprietários dos estabelecimentos de alojamento. A verdade, é que hoje tudo contribui para o aumento dos alojamentos, o número de turista aumenta cada vez mais, a lei facilita a criação de alojamento e aliada a esta, ainda o uso das plataformas digitais que simplificam e agilizam a comercialização dos alojamentos. Assistimos, por conseguinte, a uma Lisboa ocupada por um sem número de turistas que recorrem diariamente ao alojamento local para esse efeito. Juntando todos estes factos à valorização contundente do mercado imobiliário que repercute com maior incidência nas zonas urbanas, alvo de maior afluência de turistas, vislumbramos um fenómeno denominado por gentrificação.

Seguindo as palavra de LUÍS MENDES gentrificação turística define-se pela: “ (...) transformação dos bairros populares e históricos da cidade centro em locais de consumo e turismo, mediante a expansão da função da recreação, lazer e alojamento turístico (ex. hospedagem e arrendamento de curta duração – short rental) que começa

¹³⁰ De acordo com o artigo 75.º do RJIGT alínea h), o PDM deve estabelecer os critérios de localização e a distribuição de várias atividades, entre elas o turismo, que tenham como finalidade estratégias de desenvolvimento local.

a substituir gradualmente as funções de habitação para uso permanente, arrendamento a longo prazo e o comércio local tradicional, agravando tendência de desalojamento e segregação residencial, esvaziando os bairros de sua população original ou impedindo população de baixo estatuto socioeconómico aceder a habitação nessas áreas.”. O que é realmente preocupante e assustador é um silêncio ou o pouco barulho que se faz em torno desta realidade que não quantifica os sujeitos destes desalojamentos, esquecendo também que essa mesma população é aquela que dá vida e mantém a imagem de Lisboa e da sua cultura tal como é vendida aos turistas. Consequentemente, a relação entre residentes e turistas vai-se adulterando e torna-se mesmo conflituosa, pervertendo também a visão da sociedade sobre o turismo onde agora os turistas, já não são apenas um grande contributo para a riqueza da cidade e do país mas sim o principal colaborador do desalojamento e das desigualdades vividas nessas mesmas cidades.

Um estudo realizado pelo ISCTE¹³¹ onde o objeto de análise incide sobre os efeitos socioeconómicos e o impacto urbanístico do alojamento local apreciou de forma veemente estas questões fazendo considerações surpreendentemente muito interessantes. Desde já aplaudimos fortemente esta iniciativa porque são, efetivamente, escassas as investigações objetivas como esta se apresenta. Além disso esta análise é investida de minuciosidade quanto ao tratamento da amostra, sobre o qual se optou por questionários de resposta anónima destinados a milhares de entidades envolvidas na exploração do alojamento local e com os demais dados decorrentes do Turismo de Portugal. Antes mesmo de quaisquer considerações sobre as conclusões deste estudo, cabe também enquadrar o leitor nas dificuldades encontradas por estes investigadores para percebermos entre outros, os motivos pelos quais, provavelmente, também não existem mais estudos como estes. Assim as principais complexidades notaram-se logo na adesão aos questionários devido, em grande parte, ao alojamento local nos dias de hoje ser alvo constante de notícias, e para mais, não pelos melhores motivos revelando assim, uma contida cooperação dos proprietários dos alojamentos que não participaram mais como esperado. Além disso, também se confrontou uma realidade clandestina que pelos vistos, manteve-se em alguns casos, tornando a tarefa de conhecer de modo exímio os números reais que figuram este tipo de alojamento. Não podemos esquecer que o alojamento local nasceu de uma necessidade do ordenamento jurídico acolher um sem número alugueres de curta duração que, por sua vez, se praticavam de forma

¹³¹ O estudo tem como título: “*O impacto urbanístico e socioeconómico do Alojamento Local na cidade de Lisboa*”.

constante e de modo absolutamente paralelo à lei. Porém e não desfazendo o mérito desta solução, a verdade é que esta não se mostrou capaz de exterminar por completo a clandestinidade dos alojamentos aliás, o exercício da atividade inerente ao alojamento local é dotado de uma tal informalidade que, diríamos nós, esta é a exata causa de ainda existem alojamentos à margem da lei.

Este estudo vem precisamente contradizer o que dissemos no início desta temática, mostrando afinal que a causa do desalojamento vivido em Lisboa¹³² assim como o aumento do mercado mobiliário nada tem que ver com o aumento da atividade do alojamento local e do turismo em última análise. Afirma-se portanto, não existir uma relação direta e consequencial entre o alojamento local e a desertificação e para o provar, vários números e argumentos são lançados. Desde logo este estudo começa por apresentar o universo dos proprietários dos alojamentos locais e referenciam através de percentagens a representação de cada tipo de proprietários sendo que, estes se dividem por: alojamentos locais geridos pelo proprietário do imóvel correspondendo a estes, 47% do volume da amostra analisada; alojamentos explorados pelo arrendamento verificando-se que neste universo a maioria é mesmo um negócio pessoal representando na sua globalidade 53%; e ainda, os alojamentos locais geridos por pessoas coletivas, correspondendo a 28%. Complementando estes dados, avançam sobre o rendimento ainda que, 70% dos proprietários possuem a atividade do alojamento local como um complemento, ainda que inferior a 50% da economia familiar inferior, todavia os restantes 30% apenas vivem dessa exploração ou obtém mesmo, mais rendimento do que o familiar. Concludentemente os investigadores extraem daqui que o alojamento local é preponderante enquanto “(...) *refúgio para a perda de rendimento provocada pela política de autoridade adotada em Portugal, a partir de 2010.*”¹³³. Assegura o estudo ainda que, nesta amostra representativa¹³⁴ de cerca de 20 mil espaços, 45% dos estabelecimentos são “*micronegócios*”¹³⁵ que se traduzem em pessoas que apenas são

¹³² As zonas de Lisboa objeto de estudo foram: Santa Maria Maior, Misericórdia, Estrela, Santo António, Arroios e São Vicente. No respetivo estudo as duas primeiras freguesias são definidas por Centro Histórico e as demais são por Arco Central. De acordo com dados referenciados no Turismo de Portugal I.P., em 2017, a percentagem de alojamentos locais nas freguesias correspondentes ao Centro Histórico correspondiam a 45%, as do Arco Central 30% e as restantes freguesias 25%.

¹³³ Cfr. Estudo sobre “O impacto urbanístico e socioeconómico do Alojamento Local na cidade de Lisboa” Pág. 7.

¹³⁴ Segundo este mesmo estudo a margem de erro é de 4,9% apresentando um nível de confiança 95%.

¹³⁵ Cfr. Estudo sobre “O impacto urbanístico e socioeconómico do Alojamento Local na cidade de Lisboa” Pág. 8

proprietárias de um só alojamento¹³⁶ incluindo-se, por conseguinte no grupo daqueles que exploram a atividade de alojamento local de forma complementar ao rendimento familiar; 34% dos proprietários detém um maior número de alojamentos distribuídos por vários estabelecimentos, não excedendo o número máximo de três e com uma capacidade máxima de dez hóspedes no seu conjunto total no entanto consideram-se ainda, devido à sua dimensão, um negócio familiar, o que a nós causa alguma perplexidade; por fim os restantes 21% que representam a fluxo empresarial onde se encontra essencialmente os hostels e outras modalidades que por força da revogação da lei caíram em desuso, como as pensões.

Cremos nós, ainda que não estejamos perante todo o universo da representatividade do alojamento local, que este estudo traz considerações e reflexões que nós também partilhamos. A economia familiar sempre foi um pilar do alojamento local e quanto a isso não guardamos grandes hesitações, porém o arriscado é considerarmos todas as situações como complemento ao rendimento familiar, principalmente quando já falamos, em sede própria do modelo económico praticado pelas imobiliárias a fim de suavizar o peso da transação de imóveis para fins turísticos ainda que, por sua vez, não sejam dotados das características necessárias para a instalação de empreendimentos turísticos. Com efeito, hoje se por um lado temos quase metade dos proprietários titulares apenas de um estabelecimento de alojamento local, a usufruírem dos frutos da exploração desta atividade para suplementar a economia familiar por outro temos outra metade como ficou reproduzido no estudo analisado que detém várias propriedades (não mais de três e um máximo de 10 alojamentos) que ainda assim é considerada economia familiar. Estas determinações não decorrem da lei porque mais uma vez, não se encontra regulamentação neste âmbito que se preocupe, efetivamente, em estabelecer critérios, distinção ou limiares, como por exemplo, pelo número de camas ou até mesmo pela quantidade de estabelecimentos por pessoa ou por agregado familiar, determinando em função disto o tratamento mais correto e justo para as situações em que estamos perante explorações enquanto complementares à economia familiar e aquelas outras hipóteses em que já nos deparamos com estabelecimentos com um carácter empresarial.

Além disto esta análise científica feita ao alojamento local também dá conta de uma problemática importante para o ponto de desenvolvimento em que nos

¹³⁶ Caraterizado por alojar no máximo 4 pessoas.

encontramos: o turismo e a gentrificação. Várias são as causas da gentrificação e várias são as vozes que as enumeram porém as mais evidentes, já referidas *supra*, o elevado turismo que se vive em Lisboa e o mercado imobiliário que vive neste momento num estado ascendente. Com efeito, a soma destas duas realidades resulta, em linhas gerais, no fenómeno denominado por gentrificação.

Contrariamente a todas estas conclusões partilhadas de forma abundante não só pela doutrina, mas também pela comunicação social, este estudo científico do ISCTE vem afirmar de modo veemente que isto não é verdade, ilustrando estas conclusões com várias estatísticas. Segundo este, as queixas oriundas do excesso de turistas não tem qualquer justificação, de acordo com os números recolhidos sobre o volume de visitantes estrangeiros nos vários países, Portugal não regista resultados tão surpreendentes, apresentando-se abaixo de cidades como Amesterdão e Dublin¹³⁷. Embora seja incontornável o aumento do fluxo de turistas em Lisboa¹³⁸ emergindo daí algumas dificuldades, quer para a população quer para o próprio município, em lidar com o volume não habitual mas ainda assim não excessivo de acordo com este estudo.

Além destas considerações também são feitas outras, nomeadamente, sobre o aumento do alojamento local enquanto responsável dos desalojamentos da cidade de Lisboa. O estudo para além de demonstrar o desacordo com o entendimento de existir excessivo turismo em Lisboa ainda afirma que o alojamento local não contribui para a desertificação da cidade. Neste sentido, é demonstrado que a maior parte dos alojamentos locais estão concentrados no centro histórico da cidade, mas até aqui nada de novo, porém salienta-se que de acordo com o INE, num censo realizado em 2011, mais de cento e oitenta mil casas estavam desocupadas e apenas um quinto dessas, estava disponível para arrendar, na área metropolitana de Lisboa. Em Lisboa, havia oitenta e seis mil apartamentos familiares não ocupados. Tendo em conta ainda que, quase metade dos imóveis desocupados hoje são estabelecimentos de alojamento local e os restantes dividiam-se nas habitações dos proprietários e no arrendamento.

¹³⁷ Portugal também ficou muito abaixo de cidades como Paris e Londres porém, estas apresentam-se enquanto cidades globais o que por si só torna expectável este resultado. Por outro lado Dublin e Amesterdão são carateristicamente comparáveis. Inclusivamente no top 10 das cidades europeias visitadas, em 2017, o estudo do Eurostat mostra que Portugal nem se quer se encontra nesse top. Cfr. Estudo sobre “O impacto urbanístico e socioeconómico do Alojamento Local na cidade de Lisboa” Pág.12

¹³⁸ Segundo os dados estatísticos de 2016, recebemos, em Lisboa, 4 milhões de turistas. Cfr. Estudo sobre “O impacto urbanístico e socioeconómico do Alojamento Local na cidade de Lisboa” Pág.11

Na maioria destas duas últimas situações os proprietários a fim de explorar a atividade do alojamento local procedeu a reabilitações, principalmente naqueles imóveis desocupados e nos restantes, obras para melhorar as condições dos imóveis. A estes factos, expuseram também um estudo do CNE-eleições autárquicas que mostra a diminuição do número de eleitores em Lisboa, sendo que esta diminuição não se verifica a partir da proliferação do alojamento local mas sim desde 1993, observando uma maior perda de população no período compreendido entre 1993 e 2005, de 2005 a 2017 ilustrando assim uma diminuição da perda de população¹³⁹. Com efeito, o estudo conclui que não pode ser o alojamento a causa do desalojamento na cidade de Lisboa assegurando ainda que proibições feitas ao alojamento local podem trazer consequências verdadeiramente desastrosas para a própria cidade.

Posto isto, cabe-nos fazer algumas apreciações. O turismo nas suas mais variadas vertente e em particular pela criação de estabelecimentos de alojamento local resultou num enorme contributo para a cidade de Lisboa no que toca à sua renovação e reabilitação através da ação nos prédios devolutos e nas melhorias de habitações. Também é verdade que a desocupação dos espaços foi uma realidade e que inclusive os prédios devolutos, onde muitas destas habitações desocupadas se inserem, continuam a existir em Lisboa. Porém, não desfazendo do poder turístico, económico, urbanístico do alojamento local parece-me mesmo arriscado salvar das responsabilidades o alojamento local. Se é possível afirmar com certeza que o alojamento local é um complemento para grande parte dos exploradores desta atividade, é lógico deduzir que no universo destes, mais de metade eram proprietários e residentes¹⁴⁰ de alguns imóveis e que agora usam-nos como alojamento local, vivendo noutro imóvel por sinal fora de Lisboa¹⁴¹. É descabido, a nosso ver, não admitir estas situações como contributos para saída das pessoas da cidade, ou seja estamos a falar de pessoas que preferem viver, por hipótese, na periferia, preferindo que o imóvel seja explorado pelo alojamento local do que viver

¹³⁹ De 1993 a 2005 houve uma perda de 126 347 eleitores ao passo no período de 2005 a 2017 perderam-se 44 500, em Lisboa. De 1993 a 2005 deixaram o centro histórico 16 330 pessoas e de 2005 a 2017, perderam-se 10 105. Cfr. Estudo sobre “O impacto urbanístico e socioeconómico do Alojamento Local na cidade de Lisboa” Pág.18

¹⁴⁰ Sendo um facto que 35% eram proprietários e residentes dos imóveis cfr. Estudo sobre “O impacto urbanístico e socioeconómico do Alojamento Local na cidade de Lisboa” Pág.17

¹⁴¹ Conclusão extraída da interpretação feita pelos inquiridos do estudo na pergunta sobre a qual se procurava saber o que aconteceria ao imóvel objeto da atividade de alojamento local, se este terminasse. Cfr. Estudo sobre “O impacto urbanístico e socioeconómico do Alojamento Local na cidade de Lisboa” Pág.19

nele. Ressalvamos que isto elenca uma situação de perda de pessoas na cidade, não retrata de todo a situação relativa ao desalojamento do qual iremos de seguida tratar.

Esta investigação também afirma que é injusto atribuir a culpa ao alojamento local e ao aumento do turismo a exponencial valorização imobiliária e o desalojamento. Neste sentido, ilustram este exemplo: *“Comparem-se os preços de S. Vicente de Fora com os do Parque da Nações. Ao contrário de S. Vicente de Fora, na zona do Parque das nações existem poucos estabelecimentos de AL, porém aqui o preço por m2 da habitação é mais elevado em 33%.”*¹⁴², apontando assim para a inexistência de uma relação causa-efeito entre a quantidade de alojamento local e a valorização da zona. No ano de 2016, cerca de quatro mil e quinhentas casas foram compradas por estrangeiros, aquisições como estas remetem para a reflexão sobre as políticas públicas fiscais que por sua vez estimulam a economia mas também inflacionam o mercado.

Concordamos em parte com estas considerações muito pertinentes, todavia não podemos esquecer dois raciocínios, o primeiro é relativo ao aumento do turismo que de certo modo marca o início das pretensões dos turistas. Somos de acordo com o argumento de que as políticas fiscais nomeadamente pelos seus benefícios tornam mais convidativa a vontade de comprar um imóvel, porém é através do turismo que essa hipótese entra no rol de escolhas dos turistas. Portanto não podemos nunca libertarmos dos efeitos turismo através da sua expansão e visibilidade da cidade e consequentemente do mercado. Assim sendo, é evidente a existência de uma maior pressão sobre os residentes proprietários pois com a procura aumentada aliada à falta de condições para reabilitar daqueles, as poucas opções para responder à pressão é alienar o imóvel. De forma semelhante os residentes também sentem-se pressionados, até porque, muitos deles vivem sob alçada de um contrato de arrendamento que cada vez se torna mais frágil¹⁴³, por não poderem acompanhar as rendas¹⁴⁴, vendo-se obrigados a sair. A atratividade da cidade pelo seu urbanismo, pelas suas políticas fiscais e entre outras qualidades relevantes para estes compradores que na esmagadora maioria das

¹⁴² Cfr. Estudo sobre “O impacto urbanístico e socioeconómico do Alojamento Local na cidade de Lisboa” Pág.15

¹⁴³ A nova lei do arrendamento permite aos proprietários, após um pedido de atualização de renda, indemnizarem os arrendatários – artigos 30.º e 33.º do NRAU.

¹⁴⁴ Neste sentido por exemplo em Berlim para travar o aumento das rendas implementou-se a lei *Zweckentfremdungsverbot-Gesetz* que proíbe o arrendamento de mais de metade dos apartamentos e moradias a turistas. Esta lei foi aprovada em 29-11-2013 e está disponível em: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=WozwEntfrG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true#jlrWozwEntfrGBErahmen>

vezes tem uma condição económica muito melhor que os proprietários e residentes é de forma evidente, para nós um resqúcio do turismo. Neste sentido alertamos para uma função essencial dos planeamentos territoriais que procuram também a sustentabilidade social através da simultaneidade de vários usos na mesma área promovendo a convivência de vários estratos sociais¹⁴⁵.

Quanto ao efeito do alojamento local no aumento do valor do mercado imobiliário, não acreditamos ser esta atividade a responsável, pelo menos tanto quanto se quer fazer crer. Porém não ignoramos a existência da pressão quanto ao nível dos preços de forma geral e em particular do arrendamento que se agravou com um universo de proprietários que se voltou para a exploração da atividade de alojamento local, esvaziando ainda mais o leque de ofertas do mercado de arrendamento. Todavia cremos que o problema da habitação atua noutros palcos¹⁴⁶ e por isso restringir o alojamento local não me parece refletir qualquer correção do problema de habitação que se vive em Lisboa.

¹⁴⁵ No ordenamento jurídico norte-americano por força da sentença em 1975 de *Mont Laurel I* e *Mont Laurel II* em 1983 do Supremo Tribunal de New Jersey e que se marcou a viragem do modelo de planeamento despreocupado com a sustentabilidade social para a promoção da inclusão social e da sustentabilidade urbana. Com efeito, para a superação da segregação urbana e de exclusão de classes mais pobres, consequência de algumas estratégias estabelecidas sobre a ocupação dos solos, criaram-se medidas a fim de potenciar a convivência de várias classes sociais nas mesmas zonas promovendo técnicas denominadas por zonas de inclusão “*inclusionary zoning*” onde se disponibilizou habitações a preços acessíveis ou até se inclui percentagens mínimas de habitação para famílias de camadas sociais mais desfavorecidas além de ajudas federais. França também seguiu a linha dos norte-americanos limitando a discricionariedade na elaboração dos Programas Locais de Habitação garantindo a diversidade no uso do solo e estabelecendo medidas que aniquilem a segregação. Espanha seguiu a mesma tendência e ainda que de forma menos exaustiva na Lei catalã 2/2002 de 14 de março onde se propõe a alcançar a o sustentável desenvolvimento do território através da utilização racional do solo respeitando assim a qualidade de vida, o meio ambiente e as gerações futuras. Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA “Planeamento Urbanístico e sustentabilidade social” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Volume VI, Administração e Sustentabilidade entre Risco (s) e Garantia (s)*, 2012, Coimbra, Pág. 511 a 514.

¹⁴⁶ Visto que são vários os problemas das leis da habitação para não falar das políticas de habitação social que nestas zonas são escassas.

Conclusão

O controlo prévio das operações urbanísticas sofreu uma mudança extrema no que toca ao padrão que se vivia. O RJUE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/1999, de 16 de dezembro, foi o coração desta mudança tendo como principal espectro a regulação do controlo prévio. Se antes tínhamos um controlo assente numa vertente mais preventiva que se prendia ao procedimento de licença caracterizado pela desmesurada dificuldade e demora pondo muitas vezes em causa o interesse público e a relação com os particulares. A fim de concretizar a simplificação procedimental e a eficiência da administração sobretudo na relação com os particulares, o RJUE institui três modelos de controlo prévio: a licença, a autorização e comunicação prévia. Transversalmente a Administração Pública através dos Municípios, para também cumprir as incumbências decorrentes da gestão urbanística que acumula as múltiplas modalidades de operações urbanísticas através da transformação, ocupação e uso dos solos assim como os mais variados instrumentos de gestão territorial tem de exercer o seu controlo quer prévio quer posterior.

A novidade além da integração e distinção desta destas figuras, prendeu-se com a comunicação prévia, na medida em que ao longo das alterações realizadas ao RJUE, esta modalidade de controlo prévio passou por várias fases. Inicialmente encarada como uma comunicação prévia com prazo que se reconduzia a um modelo tradicional de controlo prévio ainda que moderado devido à existência de uma decisão que podia ser expressa ou tácita e onde, além disso, a admissão da comunicação tinha um efeito permissivo o que por sua vez conferia um elevado grau de certeza jurídica. Mais tarde esta figura substitui-se à autorização na medida em que o âmbito das operações urbanísticas sujeitas, outrora, à autorização passaram a ser observadas no âmbito da comunicação prévia e surpreendentemente, as operações que estavam submetidas à comunicação prévia, passaram a estar isentas de controlo prévio. Resumidamente, nesta alteração, levada a cabo pela Lei n.º 60/2007 as operações do procedimento de autorização são agora abrangidas pelo procedimento da comunicação prévia e, alargou-se o âmbito das operações urbanísticas isentas de controlo, incluindo nestas as operações que estavam no âmbito da comunicação prévia.

Com estas alterações e embora o procedimento regra da licença se mantivesse, pretendeu-se com este alargamento do campo de ação da comunicação prévia, uma maior aplicação desta de forma a concretizar a ideia de simplificação procedimental que

estava inerente a esta mudança. Porém, esta finalidade não se viu realizada por meio da comunicação prévia uma vez que esta afinal apresentou, muitas vezes, mais dificuldades do que o próprio procedimento de licença. Neste sentido, conclui-se também que devido às insuficiências desta comunicação que muitas vezes se aproximava da licença levaram a uma mudança ao nível da interpretação da comunicação prévia que configura-se, após a alteração concretizada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, pela apresentação de uma declaração que apenas exige a correta instrução da comunicação junto com o pagamento das taxas por meio de autoliquidação dispensando portanto, qualquer reação por parte da Administração, para dar início à atividade urbanística. Neste sentido é legítimo concluir que esta mudança que deu lugar à mera comunicação prévia não formula qualquer tipo de controlo prévio, ao contrário da comunicação prévia com prazo, o que dá lugar a uma substituição total “*do princípio da autoridade pública pelo princípio da autorresponsabilização dos particulares*”¹⁴⁷. Esta conclusão como é claro, causou e causa ainda várias dúvidas sobretudo no que toca à tutela de outros bens jurídicos que possam ser afetados pelas operações urbanísticas sujeitas a este procedimento o que por sua vez reforça necessidade de esclarecer a diferença entre a comunicação prévia com prazo e mera comunicação prévia.

À luz do que hoje estabelece o RJUE, concluímos que o outrora procedimento da comunicação prévia com prazo é sim um procedimento de mera comunicação prévia que por sua vez está isento do controlo prévio podendo, em última análise, apenas observar um controlo mínimo formal que se prende com o saneamento e não com o cumprimento das exigências relativas a pareceres que se mostrem necessários à operação ou até mesmo à observância das regras aplicáveis. Com efeito, achamos que seria necessário o legislador proceder à correção técnica da comunicação prévia com prazo, não só em nome da congruência lograda com a entrada em vigor do RJUE mas também, a fim de evitar algumas discussões sobre a figura devido à menção “com prazo”, incompreensivelmente preservada até hoje, contribuindo, por conseguinte, para um tratamento mais claro da figura.

A par destas mudanças ao RJUE preconizadas em larga escala pelas medidas decorrentes do Programa Nacional de Simplificação Administrativa e Legislativa – SIMPLEX, o RJET também é resultado deste cenário. Em estreita relação com RJUE

¹⁴⁷ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, A nova configuração prévia das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, in “A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação” Coord. Cláudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda. Ob. Cit, pp.67

desde a sua alteração de 2007, o RJET acompanha a ideia de simplificação procedimental quanto aos licenciamentos corroborando concludentemente com a ideia de uma maior responsabilidade dos promotores focando-se o controlo da Administração numa fase sucessiva através de uma reforçada fiscalização pública. Inclusivamente mais tarde a alteração efetivada pelo Decreto-Lei n.º 80/2017, de 30 de junho, introduziu as medidas dos licenciamentos turísticos mais simples constantes do programa nacional – SIMPLES+ – alterando o regime regra do RJET quanto à instalação dos empreendimentos turísticos. Com efeito, se originalmente o procedimento de instalação dos empreendimentos turísticos era remetido para RJUE, desde a implementação do SIMPLEX+, a regra passou a ser a comunicação prévia com prazo.

Da análise do RJET podemos concluir que, o primitivo propósito do RJET prendeu-se com a unificação de todos os diplomas avulsos que tratavam das matérias relativas aos empreendimentos turísticos remetendo para o RJUE, as regras quanto à instalação, nomeadamente para os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas. Concluimos ainda, que a concretização do RJET foi mais longe e não se ficou apenas pela unificação e pelo tratamento de alguns problemas já existentes, inovando o regime jurídico em alguns aspetos, mas principalmente com a introduzir a figura do alojamento local. Além disso, várias supressões foram feitas quanto às tipologias de empreendimentos mas pelo que pudemos apurar nenhuma ordem de razões esteve na génese desta decisão porém a introdução do alojamento local justificou-se enquanto meio de acolher as inúmeras situações clandestinas onde se prestava serviços de alojamento, sobretudo a turistas.

Por último e de forma deliberada falamos do alojamento local enquanto figura novidade introduzida pelo RJET. Podemos desde logo concluir que o alojamento local surge com duas diretrizes bem definidas: a primeira, relativa à finalidade, o alojamento serviu para incluir no ordenamento jurídico as prestações de serviços de alojamento realizadas em estabelecimentos que não reunissem as condições de empreendimentos turísticos e por isso explorados de forma paralela e; a segunda, relativa ao limite de qualificação no qual se proíbe qualquer alojamento local qualificar-se como turístico. Originalmente estas diretrizes justificavam-se face à característica residual da figura do alojamento local no âmbito do turismo e consequentemente dos empreendimentos turísticos, como podemos analisar ao longo desta dissertação, o alojamento local

“nasce” num momento em que a crise assolava o país e como tal esta realidade coadunava-se com esta escolha legal.

O turismo incrementado em todo o mundo sentiu-se em Portugal a vários níveis, sobretudo no aumento do alojamento local em Lisboa. Com efeito o aumento da procura acompanhado com o aumento da oferta germinou a necessidade de autonomizar a figura do alojamento local, através do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto o que arrogámos ter sido um erro. Na verdade o alojamento local podia continuar a ser regulamentado noutro diploma porém não por um com valor igual ao RJET porque isso não contribui para uma cooperação entre os vários tipos de alojamento previstos em ambos, muito embora reconhecemos se tratarem de alojamentos de algum modo distintos requerendo como tal um tratamento distinto. Não podemos esquecer que, o alojamento local deve ser visto como residual e que por sua vez tem o mesmo fim dos empreendimentos turísticos: alojar temporariamente turistas. Com efeito acreditamos que esta coordenação entre diplomas poderia singrar o início de um caminho mais equitativo entre os empreendimentos turísticos e o alojamento local, podendo daqui resultar uma melhor gestão territorial das ofertas.

Além disto, temos vindo a reiterar da análise de outros aspetos do RJAL que muito embora o diploma já tenha sofrido alterações recentes pela Lei 62/2018, de 22 de agosto, alguns problemas não foram resolvidos protagonizando discussões quanto à ausência do legislador quanto à especificação do uso para a atividade do alojamento local. Neste sentido falamos sobretudo da questão da compatibilidade desta atividade com a fração autónoma geralmente aliada à questão dos edifícios submetidos às regras da propriedade horizontal colocando dúvidas sobre admissibilidade em que a própria jurisprudência não tem um entendimento unânime.

Da nossa análise, foi-nos possível constatar que efetivamente o caminho não é uno e muito menos linear e por compreendemos estas soluções jurisprudenciais que por vezes entendem que há compatibilidade e por que outra vezes entendem que não. Quanto à compatibilidade do uso habitacional com especial incidência nas frações autónomas, cremo que o raciocínio mais correto à luz das diferentes situações que podemos encontrar quanto à exploração desta atividade prende-se pela na análise dos detalhes do funcionamento da atividade propriamente dita na fração, ou seja, o número de quartos, se o proprietário é residente ou não, o número médio de pessoas que recebe por semana, por mês, ou por ano, se o proprietário tem apenas aquele apartamento ou se

tem mais naquele edifício ou fora dele, entre outros aspetos que cada caso pode ter e ser relevante para entendermos até que ponto o alojamento local incomoda de facto o normal funcionamento do edifício. Estes aspetos referidos em nenhum dos acórdãos foram considerados o que nos deixa um pouco apreensivos com aquelas decisões. Além disso acreditamos que estes critérios não só podem contribuir para decidir alguns problemas relativos ao impacto real de certa exploração, como podem ainda trilhar um caminho a par da nossa ideia de subsidiariedade do alojamento local face aos empreendimentos turísticos uma forma de circunscrever o alojamento local àquilo que ele é, uma categoria residual. Acreditamos que o RJAL, a fim de preservar o seu espírito, deve ser fragmentado se continuar acolher figuras que funcionam ao nível dos empreendimentos turísticos como é muito evidente no caso dos estabelecimentos de hospedagem, nomeadamente nos hostels. O que temos assistido em Portugal por vezes, de forma contraproducente, são alojamentos locais a funcionarem como autênticos hotéis e ainda alguns proprietários com vários imóveis a fazerem desta atividade uma autêntica atividade empresarial o que claramente não deve ser tratado de modo igual com aquelas situações em que, por hipótese, um proprietário que tenha dois quartos disponíveis, faz destes alojamento local para complementar a economia familiar.

Podemos constatar que para o aumento desmedido dos registos de alojamento local em Lisboa contribui o facilitismo quanto ao procedimento que inicialmente era a mera comunicação prévia que como concluímos não obedece a qualquer controlo prévio, os poucos requisitos exigidos no RJAL e ainda o PDM de Lisboa, este contribuiu de forma veemente para grande número dos alojamento locais obedecerem ao uso habitacional. Hoje o procedimento para iniciar a exploração da atividade de alojamento local é a comunicação prévia, que nos parece mais adequado, porém o controlo sobre o uso não existe visto que o RJAL não especifica qualquer uso, tendo apenas o PDM de Lisboa que refere no uso habitacional o alojamento local, situação que nos coloca várias dúvidas sobre admissibilidade da atividade a outro uso, nomeadamente, o uso serviços que a nosso ver é mais adequado à instalação exploração do alojamento local. O excessivo facilitismo procedimental e o entendimento do PDM de Lisboa aliado ao aumento da oferta dos alojamentos locais em Lisboa onde inclusive, em certas zonas, já se estabeleceu áreas de contenção ainda que, a nosso ver, de modo duvidoso face aos instrumentos de gestão territorial, coadjuvou com problemas como o

desalojamento e aumento do mercado imobiliário em Lisboa arquitetando assim o fenómeno de gentrificação.

Bem sabemos que a Administração não consegue dar o apoio necessário às zonas degradadas e em mau estado que maioritariamente se concentram nos centros da cidade e como tal, não menosprezamos de todo os efeitos positivos das medidas simplificadoras no RJUE e do RJET que muito contribuíram para a renovação e reabilitação das cidades e de forma notória em Lisboa, devendo-se em grande parte destas operações também à facilidade imprimida nos procedimentos de abertura da exploração dos alojamento locais. Com efeito, entendemos que a simplificação pode ser um bom caminho a seguir porém daqui não deve emergir pouco brio nas regulações de modo a não sermos confrontados com uma desadequação das normas à realidade obrigando a Administração adotar medidas drásticas e normalmente impeditivas para restabelecer o equilíbrio territorial.

Referências bibliográficas

ANTÓNIO PIMENTA DA COSTA GONÇALVES; PEDRO, *"Entidades Privadas com Poderes Públicos, O Exercício de Poderes Públicos por Entidades Privadas com Funções Administrativas"*, Almedina, 2008

- "Simplificação Procedimental e Controlo Prévio das Operações Urbanísticas", in *I Jornadas Luso-Espanholas de Urbanismo*, (coord. Prof. Doutor Fernando Alves Correia), CEDOUA|FDUC|APDU|AEDU|RDU, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 79-97.

CORREIA; SÉRVULO MANUEL - *Noções de Direito Administrativo*, 1982

- *"Regulação, Eletricidade e Telecomunicações, Estudos de Direito Administrativo da Regulação"*, CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 203 e ss.

FOLQUE, ANDRÉ, *"Curso de Direito da Urbanização e da Edificação"*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007

FREITAS DO AMARAL, DIOGO, *"Direito do Urbanismo"*, 1ª edição, ina, 1989.

- *"Direito do Urbanismo (Sumários)"*, Lisboa, 1992.

GARCIA, MARIA OLINDA, "Arrendamento de curta duração a turistas: um (inapropriado) denominado contrato de alojamento local" in *Revista eletrónica de Direito*, Nº3, outubro de 2017.

LOPES; RAUL, *"O impacto urbanístico e socioeconómico do Alojamento Local na cidade de Lisboa"*, Setembro, 2018 disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/16625/1/DINAMIA_WP_2018-05.pdf

MIRANDA; JOÃO, *"A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por particulares"*, Coimbra Editora, 1ª. Edição, Setembro de 2010

MONTEIRO; CLÁUDIO, *"A fiscalização Municipal das Operações Urbanísticas"*, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Volume VI*, Almedina, Coimbra Editora, 2010, pp.419-44

PAULA OLIVEIRA, FERNANDA / LOPES, DULCE, *"Alojamento Local"*, Colaboração de Susana A. Duarte e Joana Guerreiro da Silva Coimbra, Almedina, 2019.

PAULA OLIVEIRA; FERNANDA/ PASSINHAS; SANDRA/ LOPES; DULCE – “*Alojamento Local e Uso da Fração Autónoma*”, Almedina, Coimbra, 2017

PAULA OLIVEIRA, FERNANDA/ CASTANHEIRA NEVES, MARIA JOSÉ/ LOPES, DULCE/ MAÇÃS, FERNANDA - “*Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*”, Comentado, Almedina, 4ª Edição, Coimbra, Março, 2016

PAULA OLIVEIRA; FERNANDA / GONÇALVES; PEDRO – “A Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística”, in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, nº. 1, 1999

PAULA OLIVEIRA; FERNANDA - A nova configuração das comunicações prévias introduzidas pelo Decreto-lei nº 136/201, de 9 de setembro», in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Coord. Cláudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda, Almedina, 2016.

- *Mais uma alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, O Decreto-Lei nº. 136/2014 de 9 de Setembro, Almedina, novembro 2014 .

- “Planeamento Urbanístico e Sustentabilidade Social” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Volume VI, Administração e Sustentabilidade entre Risco(s) e Garantia(s)*, Coimbra, 2012,.

PORTOCARRERO; MARTA – “*Modelos de Simplificação Administrativa*”, Porto, Publicações Universidade Católica, 2002

SAMPAIO; JORGE SILVA – “*Breves notas sobre o “novo” procedimento de comunicação prévia*” in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Coord. Cláudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda, Almedina, 2016.

Jurisprudência consultada:

Acórdão do STA de 11-12-1964, Processo n.º 006806, Relator: Furtado dos Santos, disponível para consulta: <https://www.stadministrativo.pt/jurisprudencia/>

Acórdão TRP, de 15-09-2016, Processo: 4910/16.5T8PRT-A.P1, Relator: Aristides Rodrigues de Almeida, disponível para consulta: www.dgsi.pt

Acórdão TRL, de 20-10-2016, Processo: 12579-16.0T8LSB.L1-8, Relator: Ilídio Sacarrão Martins, disponível para consulta: www.dgsi.pt

Acórdão STJ, de 28-03-2017, Processo: 12579/16.0T8LSB.L1.S1, Relator: Salreta Pereira, disponível para consulta: www.dgsi.pt

Acórdão TRP, de 27-04-2017, Processo: 13721/16.7T8PRT.P1, Relator: Ana Lucinda Cabral, disponível para consulta: www.dgsi.pt

<https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/Estudo-Urbanístico-do-Turismo-em-Lisboa.pdf>